



3 1761 11970823 8

7
0



HOUSE OF COMMONS
CANADA

CANADA'S FOREIGN OWNERSHIP RULES AND REGULATIONS IN THE TELECOMMUNICATIONS SECTOR

Report of the Standing Committee on Industry, Science and Technology

Hon. Michael D. Chong, MP
Chair

JUNE 2010

40th PARLIAMENT, 3rd SESSION



Published under the authority of the Speaker of the House of Commons

SPEAKER'S PERMISSION

Reproduction of the proceedings of the House of Commons and its Committees, in whole or in part and in any medium, is hereby permitted provided that the reproduction is accurate and is not presented as official. This permission does not extend to reproduction, distribution or use for commercial purpose of financial gain. Reproduction or use outside this permission or without authorization may be treated as copyright infringement in accordance with the *Copyright Act*. Authorization may be obtained on written application to the Office of the Speaker of the House of Commons.

Reproduction in accordance with this permission does not constitute publication under the authority of the House of Commons. The absolute privilege that applies to the proceedings of the House of Commons does not extend to these permitted reproductions. Where a reproduction includes briefs to a Standing Committee of the House of Commons, authorization for reproduction may be required from the authors in accordance with the *Copyright Act*.

Nothing in this permission abrogates or derogates from the privileges, powers, immunities and rights of the House of Commons and its Committees. For greater certainty, this permission does not affect the prohibition against impeaching or questioning the proceedings of the House of Commons in courts or otherwise. The House of Commons retains the right and privilege to find users in contempt of Parliament if a reproduction or use is not in accordance with this permission.

Additional copies may be obtained from: Publishing and Depository Services
Public Works and Government Services Canada
Ottawa, Ontario K1A 0S5
Telephone: 613-941-5995 or 1-800-635-7943
Fax: 613-954-5779 or 1-800-565-7757
publications@tpsgc-pwgsc.gc.ca
<http://publications.gc.ca>

Also available on the Parliament of Canada Web Site
at the following address: <http://www.parl.gc.ca>

CANADA'S FOREIGN OWNERSHIP RULES AND REGULATIONS IN THE TELECOMMUNICATIONS SECTOR

Report of the Standing Committee on Industry, Science and Technology

**Hon. Michael D. Chong, MP
Chair**



JUNE 2010

40th PARLIAMENT, 3rd SESSION

STANDING COMMITTEE ON INDUSTRY, SCIENCE AND TECHNOLOGY

CHAIR

Hon. Michael D. Chong

VICE-CHAIRS

Anthony Rota

Robert Bouchard

MEMBERS

Peter Braid

Gord Brown

Serge Cardin

Marc Garneau

Mike Lake

Brian Masse

Hon. Dan McTeague

Dave Van Kesteren

Mike Wallace

OTHER MEMBERS OF PARLIAMENT WHO PARTICIPATED

Carole Lavallée

CLERK OF THE COMMITTEE

Michelle A. Tittley

LIBRARY OF PARLIAMENT

Parliamentary Information and Research Service

Mathieu Frigon, Analyst

Dillan Theckedath, Analyst

THE STANDING COMMITTEE ON INDUSTRY, SCIENCE AND TECHNOLOGY

has the honour to present its

FIFTH REPORT

Pursuant to Standing Order 108(2), and the motion agreed to by the Committee on Tuesday, March 9, 2010, your Committee has studied Canada's Foreign Ownership Rules and Regulations in the Telecommunications Sector and has agreed to report the following:



Digitized by the Internet Archive
in 2023 with funding from
University of Toronto

<https://archive.org/details/31761119708238>

TABLE OF CONTENTS

FOREIGN OWNERSHIP RESTRICTIONS IN THE AGE OF TECHNOLOGICAL CONVERGENCE.....	1
INTRODUCTION.....	1
CHAPTER 1—BACKGROUND ON FOREIGN OWNERSHIP RESTRICTIONS.....	3
A. Legislation and Regulations.....	3
i) Foreign Ownership and Legislation in the Canadian Telecommunications Sector	3
ii) Control In Fact (the <i>De Facto</i> Test)	4
iii) Bill C-9 and Foreign Ownership Restrictions for Satellite Operators	5
B. Previous Studies.....	6
i) Recommendations from the Report of the House of Commons Standing Committee on Industry, Science and Technology (2003)	6
ii) Recommendations from the report of the House of Commons Standing Committee on Canadian Heritage (2003)	6
iii) Recommendations from the Telecommunications Policy Review Panel.....	7
iv) Recommendations from the Competition Policy Review Panel	8
C. The Globalive Case	9
CHAPTER 2—FOREIGN OWNERSHIP RESTRICTIONS—THE ECONOMIC DIMENSION	13
A. Some Market Features of Canada's Telecommunications Industry.....	13
i) Access and Use.....	13
ii) Consumer Price Comparisons.....	17
iii) Level of Concentration.....	19
iv) Operating Margins in Wireless and Broadcasting Distribution	20

B. Addressing some of the Market Features: Macro-Economic Arguments in Favour of the Removal of Foreign Ownership Restrictions	23
C. Addressing some of the Market Features: Micro-Economic Arguments in Favour of the Removal of Foreign Ownership Restrictions	24
i) Name of the Game: The Cost of Capital.....	24
ii) The Link between Cost of Capital and Foreign Ownership Restrictions	25
CHAPTER 3—FOREIGN OWNERSHIP RESTRICTIONS—SOCIAL AND EQUITY DIMENSIONS	27
A. Possible Equity Implications of the Status Quo	27
B. Possible Problems Resulting from the Elimination (or Partial Elimination) of Foreign Ownership Restrictions.....	28
i) Differential Treatment of Telecommunications Carriers and Broadcasting Distributors.....	28
ii) The Phased-in Approach.....	30
iii) Impact on Employment.....	30
iv) The Rural-Urban Digital Divide	31
v) Market Concentration and Competition in the Long-term	32
CHAPTER 4—CANADA'S CULTURAL SOVEREIGNTY DIMENSION.....	35
A. Foreign Ownership Restrictions for Telecommunications Common Carriers: Origin and Traditional Arguments in Favour of Maintaining Restrictions.....	35
B. Foreign Ownership Rules in the Era of Technological and Corporate Convergence	36
i) Background on Technological and Corporate Convergence	36
ii) The Domino Effect of Removing Foreign Ownership Restrictions on Canadian Culture	38
CHAPTER 5—DISCUSSION AND RECOMMENDATIONS.....	41
A. Bringing All the Elements Together	41
B. The Ever Thinning Line between Internet and Television.....	42

APPENDIX A: LIST OF WITNESSES 47

APPENDIX B: LIST OF BRIEFS 51

REQUEST FOR GOVERNMENT RESPONSE 53

SUPPLEMENTARY OPINION: CONSERVATIVE PARTY OF CANADA 55

SUPPLEMENTARY OPINION: LIBERAL PARTY OF CANADA 59

SUPPLEMENTARY OPINION: BLOC QUÉBÉCOIS..... 61

SUPPLEMENTARY OPINION: NEW DEMOCRATIC PARTY 71

FOREIGN OWNERSHIP RESTRICTIONS IN THE AGE OF TECHNOLOGICAL CONVERGENCE

INTRODUCTION

Ever since the imposition of foreign ownership restrictions on all telecommunications common carriers¹ in the 1993 *Telecommunications Act*, the issue has been the subject of much debate in Canadian society.

In December 2009, the issue of foreign ownership in the telecommunications industry was brought back to the forefront when the Government of Canada decided to allow Globalive Wireless to operate as a telecommunications common carrier in Canada. This determination varied a decision taken less than two months earlier by the Canadian Radio-television and Telecommunications Commission (CRTC). The question at stake was whether Globalive Wireless could be considered in law to be Canadian-owned and controlled, which is a necessary condition to operate as a telecommunications common carrier in Canada. In this context, in March 2010 the House of Commons Standing Committee on Industry, Science and Technology (hereinafter the Committee) began a review of Canada's foreign ownership rules and regulations under the *Telecommunications Act*, the *Radiocommunication Act*, and the *Broadcasting Act*. Although this review was triggered in part by a very specific case, the Committee took a broader view of the issue, hearing from a wide range of stakeholders including unions, artists' groups, telecommunications and cable companies, academics, as well as broadcasting companies and industry associations.

In this study, the Committee takes a somewhat different approach than with previous reports on this issue in that implications of foreign ownership restrictions are examined through three lenses: economic considerations, social and equity dimensions, and Canada's cultural sovereignty. Consequently, this report is structured accordingly. The first section provides a background on foreign ownership restrictions and presents a brief overview of the Globalive case. The following three sections examine respectively the

1 Section 2 of the *Telecommunications Act* states that "telecommunications common carrier" means a person who owns or operates a transmission facility used by that person or another person to provide telecommunications services to the public for compensation". Broadcasting Order CRTC 2009-452, paragraph 7, July 2009, <http://www.crtc.gc.ca/eng/archive/2009/2009-452.htm>)

economic, social and culture dimensions of foreign ownership restrictions. Finally, the last section discusses the implications of technological convergence for the telecommunications and broadcasting industries, and provides the Committee's overall perspective and recommendations.

CHAPTER 1—BACKGROUND ON FOREIGN OWNERSHIP RESTRICTIONS

A. Legislation and Regulations

i) Foreign Ownership and Legislation in the Canadian Telecommunications Sector

In Canada, foreign ownership restrictions imposed on telecommunications carriers began in 1984, when the then Department of Communications issued the first national cellular operating license to Rogers Cantel Inc.² In this instance, a limit of 20% of voting share equity was set for foreign ownership.

While the federal government continued to impose this 20% maximum on other telecommunications companies on an *ad hoc* basis, it was not until the coming into force of the *Telecommunications Act* (1993)³ that federal legislation placed statutory limits on the percentage of allowable foreign ownership for *all* telecommunications carriers. Section 16 of the *Act* states that eligibility for Canadian operation requires a carrier to be Canadian-owned and controlled. Section 16(3) defines this as follows:

- a) not less than eighty per cent of the members of the board of directors of the corporation are individual Canadians;
- b) Canadians beneficially own, directly or indirectly, in the aggregate and otherwise than by way of security only, not less than eighty per cent of the corporation's voting shares issued and outstanding; and
- c) the corporation is not otherwise controlled by persons that are not Canadians.

Parts a) and b) of the legislation are known as the quantitative test or *de jure* test. As part (c) of Section 16(3) states the requirement that "the corporation is not otherwise controlled by persons that are not Canadians," this condition is known as the "control in fact" condition (or the *de facto* test). Furthermore, the *Act* also enables the Canadian Telecommunications Common Carrier Ownership and Control Regulations (1994), which sets out a framework to determine what entities can be classified as "Canadian," and sets

2 Restrictions on Foreign Ownership in Canada, Transport Canada, <http://www.tc.gc.ca/eng/policy/report-research-tp14500e-chapter2-365.htm>.

3 *Telecommunications Act*, <http://laws.justice.gc.ca/eng/T-3.4/page-2.html#anchorbo-ga:l-ll>.

the minimum Canadian ownership restriction for a holding company at 66⅔% of voting shares.⁴ Consequently, when taking into account all of the provisions above, the maximum permitted foreign ownership of voting shares is 46⅔% (including both direct holdings and indirect holdings through a holding company) of a Canadian telecommunications carrier.⁵

Additionally, Section 10 of the Radiocommunication Regulations (per the *Radiocommunication Act*) refers to the terms of the *Telecommunications Act* to determine the ownership eligibility criteria—significant for wireless telecommunications operators, who require radio spectrum licences in order to provide wireless services (mobile, cell phones, etc.).⁶

Comparatively, the Canadian broadcasting sector is subject to the same foreign ownership restrictions as those for the telecommunications industry. The legal history of this condition can be traced to a Cabinet Directive of 1997, which aimed to harmonize ownership regulations of both industries—in fact, the foreign ownership restrictions for broadcasters are also capped at 20% of the voting shares of a broadcasting company and up to 33.33% of a holding company.⁷

The administration and enforcement of these conditions are the responsibility of the CRTC, an independent organization that reports to Parliament through the Minister of Canadian Heritage.⁸

ii) Control In Fact (the *De Facto* Test)

The control in fact test involves evaluating a company's ownership structure, management, and creditors to determine, regardless of appointment, share ownership, or jurisdiction of registration (in Canada, filing of letters patent), who actually controls the firm, and how responsible they are for its direction and day-to-day operations. If this evaluation reveals that the company in question is not, ultimately, "controlled in fact" by Canadians, it is not eligible to operate in Canada per the terms of the Telecommunications, Radiocommunication or Broadcasting acts.

4 Restrictions on Foreign Ownership in Canada, Transport Canada, <http://www.tc.gc.ca/eng/policy/report-research-tp14500e-chapter2-365.htm>

5 Ibid. A foreign entity can directly own 20% of a telecommunications carrier along with 33.33% of a holding company, for a maximum weighted value of 46⅔% (20% + [33.33% X 80%] = 46.66%).

6 *Radiocommunication Act*, <http://laws.justice.gc.ca/eng/SOR-96-484/page-2.html#anchorbo-ga:1>.

7 Restrictions on Foreign Ownership in Canada, Transport Canada, <http://www.tc.gc.ca/eng/policy/report-research-tp14500e-chapter2-365.htm>.

8 CRTC, <http://www.crtc.gc.ca/eng/backgrnd/brochures/b29903.htm>.

With regard to determining what is and is not a Canadian company per these statutes, the issue of control in fact is not without controversy, given that it requires interpretation. Industry Canada, who manages radio spectrum, states that an “assessment of control in fact of an applicant is a complex matter.”⁹ Additionally, federal government decisions in the transportation industry have also contributed to the discussion of control in fact, with a National Transportation Agency decision of 1993 stating:¹⁰

There is not one standard definition of control in fact but generally, it can be viewed as the ongoing power or ability, whether exercised or not, to determine or decide the strategic decision making activities of an enterprise.

In contrast, CRTC Chairman Konrad von Finckenstein provided the following opinion on this issue:¹¹

“Control in fact” is a well-known concept in law. There’s ample jurisprudence on it. The leading case on this is a case involving Canadian Pacific Airlines.

iii) Bill C-9 and Foreign Ownership Restrictions for Satellite Operators

In the 2010 *Speech from the Throne*, the Government of Canada stated its intention to “open Canada’s doors further to venture capital and to foreign investment in key sectors, including the satellite and telecommunications industries, giving Canadian firms access to the funds and expertise they need.”¹² As part of Bill C-9 (*Jobs and Economic Growth Act*, 2010), the federal government proposes to amend the *Telecommunications Act* to remove foreign ownership restrictions for providers of satellite services.¹³ If passed, the *Act* would allow a company to provide satellite services in Canada regardless of whether or not the provider can demonstrate Canadian ownership and control.

9 Industry Canada, <http://www.ic.gc.ca/eic/site/smt-gst.nsf/eng/sf01773.html>.

10 National Transportation Agency Decision No.297-A-1993 <http://www.ic.gc.ca/eic/site/smt-gst.nsf/eng/sf05412.html#footnote15>

11 Konrad von Finckenstein, House of Commons Standing Committee on Industry, Science, and Technology, April 13, 2010. <http://www2.parl.gc.ca/HousePublications/Publication.aspx?DocId=4420379&Language=E&Mode=1&Parl=40&Ses=3>

12 *Speech from the Throne* 2010, <http://www.speech.gc.ca/eng/media.asp?id=1388>.

13 Bill C-9, *Jobs and Economic Growth Act*, 2010, Part 23. (version at 1st reading) http://www2.parl.gc.ca/HousePublications/Publication.aspx?Language=E&Parl=40&Ses=3&Mode=1&Pub=Bill&Doc=C-9_1&File=812.

B. Previous Studies

Prior to the Committee's study of foreign ownership in the telecommunications sector, several comprehensive studies and reports (from Parliament and federal government-appointed panels) have made various recommendations in regard to the appropriate level of foreign ownership in the telecommunications industry. The following is a selection of noteworthy reports.

i) Recommendations from the Report of the House of Commons Standing Committee on Industry, Science and Technology (2003)

In its 2003 report *Opening Canadian Communications to the World*, the House of Commons Standing Committee on Industry, Science and Technology recommended that the Government of Canada:¹⁴

- require a five-year Parliamentary review of the *Telecommunications Act*;
- remove the existing minimum Canadian ownership requirements for telecommunications carriers and broadcasting distribution undertakings (BDUs);
- require a Parliamentary review of the governance structure of the Canadian telecommunications and broadcasting sectors in light of technological convergence (regulation, federal department structures, and the mandate of the CRTC).

ii) Recommendations from the report of the House of Commons Standing Committee on Canadian Heritage (2003)

Conversely, in the same year as the Standing Committee on Industry, Science and Technology's report (2003), the Standing Committee on Canadian Heritage proposed the following recommendation:¹⁵

14 *Opening Canadian Communications To The World*, Report Of The Standing Committee On Industry, Science And Technology, 2003, List of Recommendations <http://www2.parl.gc.ca/HousePublications/Publication.aspx?DocId=1032302&Language=E&Mode=1&Parl=37&Ses=2&File=18> (This report included two dissenting opinions).

15 *Our Cultural Sovereignty: The Second Century Of Canadian Broadcasting*, a report of the House of Commons Standing Committee On Canadian Heritage, Appendix 1: List of Recommendations <http://www2.parl.gc.ca/HousePublications/Publication.aspx?DocId=1032284&Language=E&Mode=1&Parl=37&Ses=2&File=357> (This report included one dissenting and one complementary opinion).

The Committee recommends that the existing foreign ownership limits for broadcasting and telecommunications be maintained at current levels.

Key to this recommendation is the issue of “convergence”. The Committee felt that due to increasing technological convergence between the broadcasting and telecommunications sectors, relaxing rules on foreign ownership for either sector could have harmful effects on the Canadian broadcasting framework.¹⁶

iii) Recommendations from the Telecommunications Policy Review Panel

In 2005, the then Minister of Industry established the Telecommunications Policy Review Panel to undertake a review of the telecommunications framework. In 2006, the panel (whose mandate was “to study and report on three areas that must continue to evolve in order to keep pace with rapid changes in technology, consumer demand and market structure: regulation, access, and information and communications technologies (ICT) adoption”) delivered a report summarizing their findings along with a series of recommendations.¹⁷ However, the panel also examined areas outside its original mandate which it felt affected the telecommunications framework. It hence concluded:¹⁸

[...] that liberalization of the restrictions on foreign investment in Canadian telecommunications common carriers would increase the competitiveness of the telecommunications industry, improve the productivity of Canadian telecommunications markets, and be generally more consistent with Canada’s open trade and investment policies.

The Panel believed this liberalization would best be achieved by considering a new, flexible system of ownership regulations which could approve of submissions beneficial to Canadians, and could deny those that were not. This new system would be a “phased-in” approach, with foreign investors initially able to own and operate firms that have less than 10% share of their market; upon further government review of the broadcasting sector, the second phase would see the removal of ownership restrictions applied to all telecommunications carriers, along with changes to broadcasting ownership policies.¹⁹

16 Ibid.

17 Telecommunication Policy Review Panel – Mandate http://www.telecomreview.ca/eic/site/tprp-gecrt.nsf/eng/h_rx00096.html.

18 Telecommunication Policy Review Panel – Final Report, 2006, Executive Summary <http://www.telecomreview.ca/eic/site/tprp-gecrt.nsf/eng/rx00065.html>

19 Telecommunication Policy Review Panel – Final Report, 2006, Afterword <http://www.telecomreview.ca/eic/site/tprp-gecrt.nsf/eng/rx00069.html>

Additionally, the Panel addressed “convergence,” whereby, because of advances in information and communications technologies, telecommunications and broadcasting firms can both provide the same slate of services, and provided the following observation:²⁰

This convergence of telecommunications and broadcasting markets brings into question the continued viability of maintaining two separate policy and regulatory frameworks, one for telecommunications common carriers like the incumbent telephone companies and one for their competitors in most of the same markets, the cable telecommunications companies.

The Panel also considered how convergence could create complications for firms that provide both telecommunications and broadcasting distribution services, depending upon how they were first established and authorized to operate (as telecommunications carriers or broadcasters). For example, if a telecommunications company also provided broadcasting distribution services, and if foreign ownership restrictions were liberalized under the *Telecommunications Act*, the company may not be able to accept additional foreign investment due to restrictions in the *Broadcasting Act*. Thus, according to the Panel, changes to one statute would need to mirror the other, if the policy were to succeed. Moreover, the Panel further concluded that if these restrictions were removed only from the *Telecommunications Act*, it could be damaging to the Canadian broadcasting distribution sector.²¹

iv) Recommendations from the Competition Policy Review Panel

As part of Budget 2007, the Government of Canada established the Competition Policy Review Panel to undertake a comprehensive review of the competition and investment framework in Canada. The Panel was tasked with examining the *Investment Canada Act* in addition to the *Competition Act*, as well as reviewing foreign investment restrictions in certain sectors. The Panel’s 2008 report, *Compete to Win*,²² also recommended a very similar (including reference to the Telecommunications Policy Review Panel’s report) two-phased approach to liberalizing foreign ownership restrictions, including a second stage which would seek removal of restrictions for broadcasting distribution undertakings after a review of the broadcasting industry in Canada.

This panel also addressed the issue of convergence, indicating that it was becoming more difficult to distinguish between telecommunications and broadcasting distribution, and how future policy reviews would have to take this into consideration.²³

20 Ibid.

21 Ibid.

22 *Compete to Win*, Competition Policy Review Panel, (2008), List of Panel Recommendations <http://www.ic.gc.ca/eic/site/cprp-gepmc.nsf/eng/00068.html>.

23 Ibid.

The Internet and other information and communications technologies have changed the business landscape for these industries. In essence, with convergence, it is increasingly difficult to define distinct “telecommunications” and “broadcasting” industries or sectors, particularly when it comes to delivery or distribution networks.

In summary, between 2003 and 2008, four prominent reports proposed recommendations regarding foreign ownership restrictions in the Canadian telecommunications sector, as follows:

- two of the four reports recommended a two-step (or phased) approach to removal of the restrictions;
- one report recommended complete removal of restrictions for telecommunications common carriers and broadcasting distribution undertakings; and
- one report recommended no removal of restrictions.

C. The Globalive Case

Currently, a company interested in providing wireless telephony service in Canada must meet two (amongst several) key regulatory requirements:

- successfully bid on radio spectrum via the Industry Canada auction;²⁴ and
- prove it is Canadian in terms of ownership and control.

Per convention, Industry Canada can issue a license to a successful bidder on the provision the firm meets the Canadian ownership and control requirements.

In 2008, Industry Canada auctioned advanced wireless services (AWS) spectrum licences; Globalive Wireless successfully bid \$442 million for 30 of them. Globalive Wireless was part of Globalive Investment Holdings Corp. (GIHC), which in turn, was owned by the three following companies (see Figure 1).²⁵

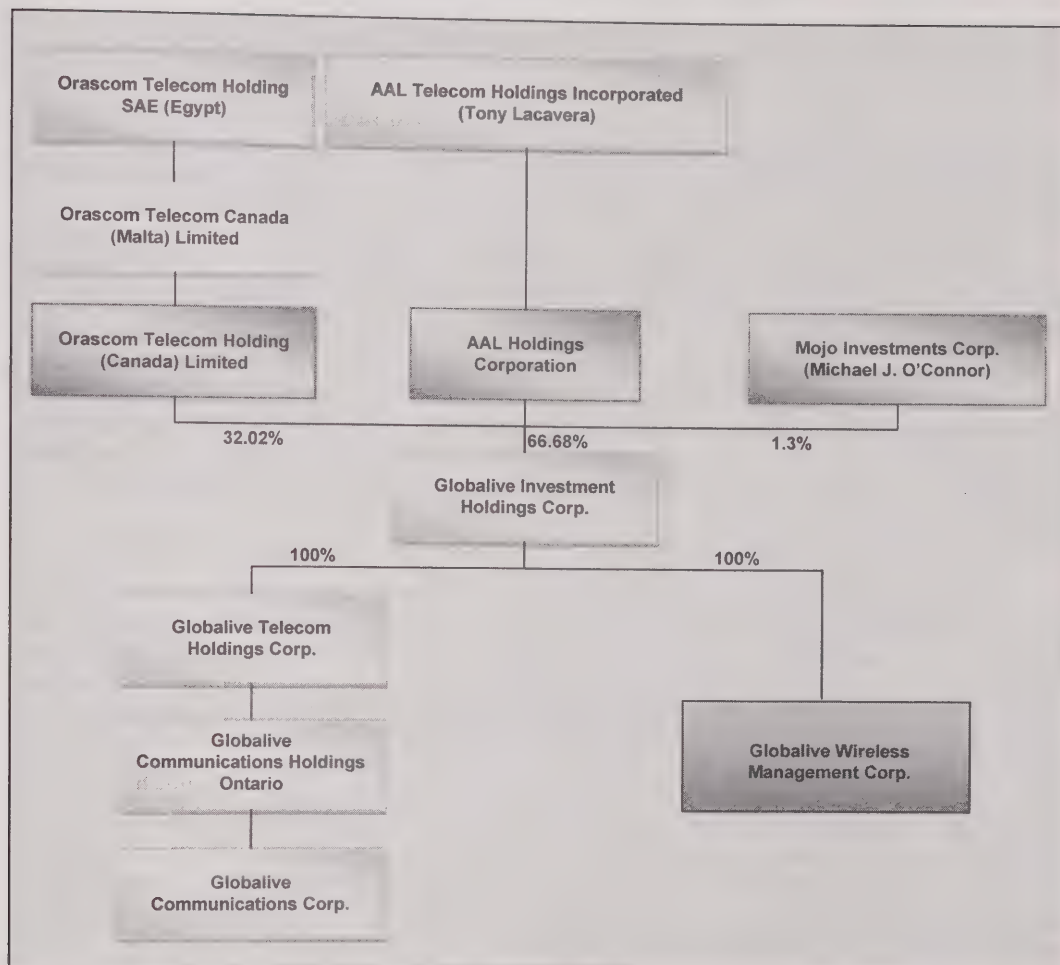
24 Industry Canada is responsible for managing the radio spectrum; this includes auctioning spectrum licenses to those parties interested in providing wireless telephony services.

25 Globealive's corporate structure has changed between 2008 and 2010. The company data presented here reflects the state of the company during the period of the CRTC assessment of 2009.

- AAL Holdings Corporation (66.68%);
- Orascom Telecom Holding (Canada) Limited (32.02%)
- Mojo (1.30%).

It is important to note that while AAL Holdings owned two-thirds of GIHC (Globalive's Parent Company) voting interest, when the combined value of voting and non-voting shares was included, Orascom (an Egyptian-based company) was evaluated as controlling 65.1% of Globalive's equity. Furthermore, the Orascom loan agreements were worth approximately \$500 million, making it the holder of the vast majority of Globalive's debt.

Figure 1—Globalive Ownership Structure²⁶



Source: Parliamentary Information and Research Service, with data from CRTC.

Though Industry Canada issued Globalive a provisional license, in its decision of October 29, 2009, the CRTC concluded that Globalive was controlled in fact by Orascom, a non-Canadian entity, and therefore was not eligible to operate as a telecommunications common carrier in Canada.²⁷ Here are some of the factors the Commission cited in their decision:²⁸

²⁶ References to the company's corporate structure represent the state of ownership at the time of the October 2009 CRTC assessment.

²⁷ Telecom Decision CRTC 2009-678, <http://www.crtc.gc.ca/eng/archive/2009/2009-678.htm>.

²⁸ Ibid.

- the high level and value of Globalive debt held by Orascom;
- that Orascom is the principle source of Globalive's technical expertise;
and
- that Orascom has the ongoing ability to determine Globalive's strategic decision-making activities.

On December 10, 2009, via Order-in-Council PC 2009-2008, the Governor-in-Council varied the CRTC decision, thus allowing Globalive to operate in Canada.²⁹ (The *Telecommunications Act* allows for this per Section 12).

It should be noted that both the Cabinet and the CRTC determined that Globalive met the quantitative Canadian ownership requirements (in terms of voting shares). Additionally, both agreed the company met the terms of the 80% rule for board composition. Therefore, both bodies agreed that Globalive met the *de jure* requirements for Canadian ownership.

Where the Cabinet did not agree with the CRTC was with regard to the control in fact test as applied to Globalive (the *de facto* test of control). In its 2009 variance to the CRTC decision, the Cabinet concluded that Globalive *did* meet the Canadian control in fact requirements under relevant legislation, and was thus entitled to operate in Canadian markets. Currently, Globalive is offering mobile telephony service in Canada under the brand "Wind Mobile."³⁰

Finally, it should be noted that Public Mobile has applied to the Federal Court of Canada for a judicial review of the Governor-in-Council variance of the CRTC decision on Globalive.³¹ Public Mobile CEO Alek Krstajic aims to clarify if this variance represents "a change in the law" that would "see all wireless companies receive the same access to foreign capital."³² The case is still before the Court.

29 Order-in-Council PC 2009-2008 [http://www.ic.gc.ca/eic/site/ic1.nsf/vwapj/PC2009-2008-eng.pdf/\\$file/PC2009-2008-eng.pdf](http://www.ic.gc.ca/eic/site/ic1.nsf/vwapj/PC2009-2008-eng.pdf/$file/PC2009-2008-eng.pdf).

30 Current as of May, 2010.

31 Federal Court of Canada, http://cas-ncr-nter03.cas-satj.gc.ca/IndexingQueries/infp_queries_e.php.

32 Public Mobile, <http://blog.publicmobile.ca/blog/tag/federal-court-ruling/>

CHAPTER 2—FOREIGN OWNERSHIP RESTRICTIONS—THE ECONOMIC DIMENSION

It would perhaps be unnecessary to examine the economic dimension of removing foreign ownership restrictions if the current Canadian telecommunications industry was considered a world leader in terms of consumer price, level of services, and mobile phone penetration. Commentators on both sides of the foreign ownership issue have, however, described the Canadian telecommunications sector—in particular the wireless segment—as an industry that is “complacent”³³ and one that enjoys higher than “normal” profit margins. This chapter first examines some of the market features of Canada’s telecommunications industry that were brought up by witnesses during Committee meetings to justify removal of foreign ownership restrictions. It then examines the arguments put forth by some witnesses as to the how the elimination of foreign ownership restrictions could improve these market characteristics.

A. Some Market Features of Canada’s Telecommunications Industry

i) Access and Use

Based on a study published in 2009 by the International Telecommunications Union (ITU),³⁴ Canada ranked 19th of 154 countries in terms of information and communication technologies (ICT) development (based on 2007 data). To measure this development, the ITU developed an index (the “ICT Development Index”) that includes the following indicators:

- ICT access (40% weight)
 - 1) Fixed telephone lines per 100 inhabitants
 - 2) Mobile cellular telephone subscriptions per 100 inhabitants
 - 3) International Internet bandwidth (bit/s) per Internet user

33 The word “complacent” was used by Richard Paradis (President, Groupe CIBC) in his testimony in front of the Committee, Standing Committee on Industry, Science and Technology, *Evidence*, 3rd Session, 40th Parliament, March 30, 2010, 0915.

34 *Measuring the Information Society- The ICT Development Index*, 2009, International Telecommunications Union, 96 pages, <http://www.itu.int/net/pressoffice/backgrounders/general/pdf/5.pdf>.

- 4) Proportion of households with a computer
- 5) Proportion of households with Internet access at home
- ICT use (40% weight)
 - 6) Internet users per 100 inhabitants
 - 7) Fixed broadband Internet subscribers per 100 inhabitants
 - 8) Mobile broadband subscribers per 100 inhabitants
- ICT skills (20% weight)
 - 9) Adult literacy rate
 - 10) Secondary gross enrolment ratio
 - 11) Tertiary gross enrolment ratio

As recently as 2002, Canada ranked 9th overall in ICT development, which means that between 2002 and 2007, Canada slipped ten positions in the rankings. Of the top 40 countries in the ICT development index in 2007, Canada experienced the worst decline in status since 2002. Other countries that also experienced a significant drop were China and Belgium, which both fell nine places. It is important to note that Canada's ICT development index did improve from 2002 to 2007; however, its rate of increase was much lower than that of other countries. The United States ranked two positions ahead of Canada, taking the 17th place while Australia, often considered Canada's "sister" country in terms of population density and geography, ranked five positions ahead.

Regarding the "Access" sub-components of the ICT index, Canada ranked in 15th place, ahead of Australia by four positions and ahead of the United States by six positions. Canada was also in 15th place for "Access" in 2002. With respect to the "ICT Use" sub-component of the index, Canada ranked 21st overall, faring worse than Australia by nine positions and worse than the United States by five positions. Canada was in fourth place with respect to "ICT Use" in 2002. This sub-component of the index is therefore largely responsible for the lacklustre progression of Canada between 2002 and 2007 regarding ICT development.

Table 1 summarises the ITU study results for five countries. Although Canada generally fared better in 2002 than the other countries presented in Table 1 (with the exception of Sweden), it generally performed worse than the same countries in 2007.

Table 1—Positions of Selected Countries in the ICT Development Study in 2002 and 2007

	ICT Development Overall Index		“ICT Access” Sub-component of the Index		“ICT Use” Sub-component of the Index	
	2002	2007	2002	2007	2002	2007
Canada	9 th	19 th	15 th	15 th	4 th	21 st
United States	11 th	17 th	16 th	22 nd	10 th	16 th
Australia	13 th	14 th	19 th	19 th	15 th	12 th
United Kingdom	10 th	10 th	8 th	10 th	16 th	14 th
Sweden	1 st	1 st	1 st	1 st	3 rd	3 rd

Source: *Measuring the Information Society*, The ICT Development Index, International Telecommunication Union, 2009.

The ITU study presents a broad measure of information and communication technologies advancement for various countries. Discussions at the Committee’s meeting, however, very much focused on the wireless segment. The Organisation for Economic Cooperation and Development (OECD) publishes *Communications Outlook*, wherein it

Because of the current wireless rates, Canada is one of the countries with the least penetration in that sector. The rate of penetration in the wireless sector is still at around 67% in Canada, compared to 80% or 90% in Europe.

Richard Paradis, President (Groupe CIC), Standing Committee on Industry, Science and Technology, Evidence, 3rd Session, 40th Parliament, Tuesday, March 30, 2010, 0930.

presents data on cellular mobile penetration. According to *Communications Outlook 2009*,³⁵ Canada ranked last in 2007 among the 30 countries surveyed in terms of cellular mobile subscribers per 100 inhabitants. Canada had 62.1 subscribers per 100 inhabitants; this was just slightly lower than Mexico, which had 65.1

subscribers per 100 inhabitants, but well below levels of the United States, Australia, the United Kingdom and Sweden as shown in Table 2. It should be noted that Canada was in 27th position in terms of mobile penetration in 2002 according to the OECD study.

Table 2—Cellular Mobile Subscribers per 100 inhabitants, 2002 and 2007

	Cellular Mobile Subscribers per 100 inhabitants		
	2002	2007	Position in 2007
Canada	38.2	62.1	30 th
United States	51.3	87.1	25 th
Australia	64.1	102.1	22 nd
United Kingdom	83.5	121	6 th
Sweden	87.5	112.2	14 th

Source: OECD Communications Outlook 2009.

As mentioned during the Committee's hearings, although Canada is considered a laggard in terms of mobile cellular penetration, it is considered a leader in terms of broadband subscribers. Table 3 shows that Canada generally performed better than its peer group on this metric. This being said, Canada's lead has narrowed considerably between 2002 and 2007. Many countries are now within striking distance of Canada's leadership position in broadband penetration, as shown in Table 3.

Table 3—Total Broadband Subscribers per 100 inhabitants, 2002 and 2007

	Total Broadband Subscribers per 100 inhabitants		
	2002	2007	Position in 2007
Canada	12.13	27.49	9 th
United States	6.69	23.29	15 th
Australia	1.84	23.20	16 th
United Kingdom	2.31	25.68	11 th
Sweden	9.76	30.13	8 th

Source: OECD Communications Outlook 2009.

Moreover, a February 2010 study from the Berkman Centre for Internet and Society at Harvard University ranked Canada 16th in terms of broadband penetration out of 30 OECD countries and 17th in terms of speed. The Berkman study describes Canada's performance in terms of broadband penetration as follows:³⁶

The CRTC indeed opens its August 2009 Communications Monitoring Report with a self-congratulatory reference to the fact that Canada has the highest level of penetration of all the G7 countries. While factually true, an alternative view of Canada's performance might

36 *Next Generation Connectivity: A Review of Broadband Internet Transitions and Policy from Around the World*, Final Report, February 2010, Berkman Centre for Internet and Society at Harvard University p.168, http://cyber.law.harvard.edu/sites/cyber.law.harvard.edu/files/Berkman_Center_Broadband_Final_Report_15Feb2010.pdf.

look at several factors. In December of 2003, Canada had the second highest level of broadband penetration per 100, second only to South Korea. By September of 2008, it ranked 10th by the same measure. Its numbers on speed and price are worse.

The Committee notes that latest data both for the ICT index and the OECD study are for 2007, and that much could have changed in the intervening period since three years is almost an eternity in the fast changing telecommunications industry. Nevertheless, Canada's lacklustre progression between 2002 and 2007 and its stubbornly low level of mobile cellular penetration are worrisome.

ii) Consumer Price Comparisons

Although there was a general consensus among witnesses that consumer prices were higher in Canada for certain wireless services such as mobile phone and text messaging, some witnesses argued that price comparisons are inherently difficult to make across the global telecommunications industry. Indeed, comparing prices of telecommunications services is not like comparing the price of a relatively homogenous product such as gasoline across countries; it is a complex endeavour and results are often heavily influenced by the methodology used. In fact, Internet, phone and cable are often "bundled" into a pricing package making it difficult to estimate precisely the price of each service.

I really think that many of these studies, particularly many of the OECD studies, have a lot of malarkey in them. The OECD wireless study, for example, shows the U.S. as the most expensive wireless country in the world. Most people think the U.S. has a very competitive wireless industry.

Mr. Kenneth Engelhart (Senior Vice-President, Regulatory, Rogers Communications Inc.), Standing Committee on Industry, Science and Technology, *Evidence*, 3rd Session, 40th Parliament, April 15, 2010, 0935.

A brief overview of international price comparisons would seem to substantiate this claim. Both the ITU and OECD studies provide price comparisons that arrive at starkly different conclusions for some indicators, particularly with respect to the broadband segment. For example, among 29 countries in 2008³⁷, Canada was the country with the 2nd lowest broadband prices in the ITU study.³⁸ However, in the OECD study,³⁹ Canada ranked in 22nd, 23rd, and 28th place with respect to price for low-speed, medium-speed and high-speed connections, respectively (first place in the rankings indicates the lowest prices).

37 To make comparisons between the two studies, only countries surveyed by both studies were taken into account.

38 In terms of methodology, the ITU study eliminates the "fluctuating exchange rate" issue and the problem associated with level of income by presenting prices as a percentage of gross national income (GNI) per capita.

39 The OECD study compares prices in U.S. dollars using the purchasing power parity exchange rate.

With respect to fixed (wire line) telephony, Canada is the country with the 18th lowest prices in the ITU study. In the OECD study, Canada has the lowest prices for high-use residential fixed lines, the 3rd lowest prices for medium use, and the 6th lowest prices in the low-use segment. In the business fixed line segment, Canada has the 20th lowest prices in the OECD study for small/home office, and the 15th lowest prices for medium-sized enterprises.

In the mobile phone market segment, Canada has the 13th lowest prices among 29 OECD countries in the ITU study. According to the OECD study, Canada has the 20th lowest price in the mobile low-use market segment; the 26th lowest prices in mobile medium-use; and the 18th lowest prices in the mobile high-use segment. Table 4 summarises results for Canada and other countries for the mobile phone market both for the ITU and OECD studies (using medium use results in the case of the OECD study).

There is no questions Canadians are being gouged by cable and telecom.
Alliance of Canadian Cinema, Television and Radio Artists, written submission to the Standing Committee on Industry, Science and Technology, April 26, 2010.

Table 4—Position of Selected Countries in terms of Mobile Cellular Prices (first place indicates the lowest price)

	OECD Study (medium use)	ITU Study (all use)
Canada	26 th	13 th
United States	28 th	9 th
Australia	16 th	18 th
United Kingdom	13 th	12 th
Sweden	3 rd	3 rd

Source: *Measuring the Information Society*, The ICT Development Index, International Telecommunication Union, 2009 and OECD Communications Outlook 2009.

The 2010 Berkman study (referenced earlier) ranked Canada as the country with the 19th lowest prices out of 30 OECD countries in terms of current generation broadband speed. The Berkman study further ranked Canada 18th out of 19 countries on price for next generation speeds, and provides the following statement on broadband pricing:⁴⁰

Our company-level pricing study for the highest-speed offers in the countries we observe here locates all of the Canadian companies but one in the cluster with the slowest speeds and highest prices.

40 *Next Generation Connectivity: A Review of Broadband Internet Transitions and Policy from Around the World*, Final Report, February 2010, Berkman Centre for Internet and Society at Harvard University p.168., [http://cyber.law.harvard.edu/sites/cyber.law.harvard.edu/files/Berkman Center Broadband Final Report 15 Feb2010.pdf](http://cyber.law.harvard.edu/sites/cyber.law.harvard.edu/files/Berkman%20Center%20Broadband%20Final%20Report%2015%20Feb2010.pdf).

Given that contradictions would seem to exist in terms of retail price comparisons in some market segments, the results should be interpreted with caution. This message was relayed to the Committee by several witnesses. Nevertheless, there was a general consensus that mobile cellular prices in Canada are generally higher than in other countries. The Committee notes that results from the two studies noted in this section do not contradict this assertion.

iii) Level of Concentration

By all accounts, the level of concentration in the Canadian telecommunications industry is high. This is particularly the case in the mobile network segment where three providers (Rogers, Bell and Telus) had a 95.7% market share in 2007,⁴¹ based on data from the OECD. Canada's situation in this regard is not unique. Table 5 presents the level of concentration of the three largest mobile network operators in various countries. High levels of concentration for mobile networks are the norm, rather than the exception. Drawing a link between Canada's relatively poor performance in terms of cellular mobile subscribers and the level of concentration in the industry should be made cautiously given that many countries that have similar levels of concentration in the mobile network operators have high cellular mobile penetration (e.g., Germany, Finland and New Zealand).

Table 5—Market Share of the Three Largest Mobile Network Operators in Selected Countries, 2007 (percentage market share based on the number of subscribers)

Country	Market Share of Three Largest Operators
Canada	95.7 %
Australia	92.6 %
Finland	97.9%
France	94.7 %
Germany	86.7 %
Korea	100 %
New Zealand	100 %
Norway	89.7 %
United Kingdom	73.2 %
United States	81.1 %

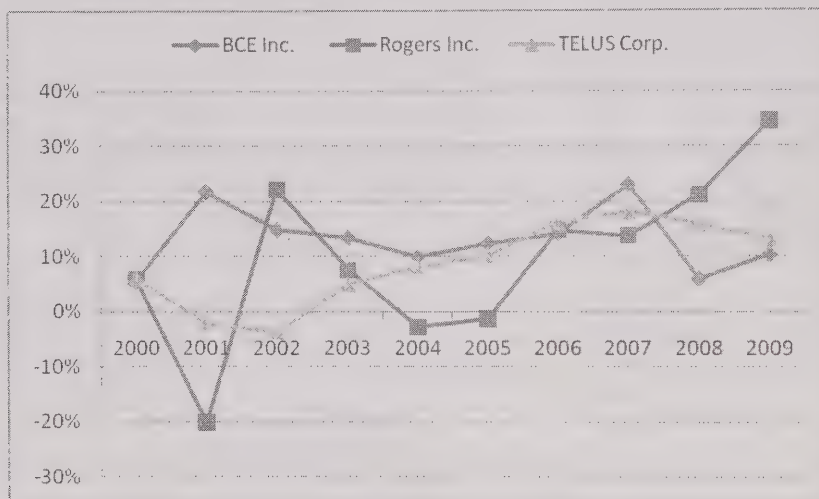
Source: OECD Communications Outlook 2009.

41 Based on the number of subscribers.

iv) Operating Margins in Wireless and Broadcasting Distribution

The return on equity and the profit margins of the three major telecommunications common carriers were metrics that were also mentioned by several witnesses during the Committee's hearings. Witnesses on both sides of the foreign ownership debate made reference to the strong operating margins in the wireless market segment in particular. Figure 2 presents data on the return on equity for Bell, Rogers and Telus (hereinafter referred to as the "large incumbents") over the last ten years.

Figure 2—Return on Equity for Canada's Largest Telecommunications Common Carriers



Source: Data-Thomson Reuters, via MSN Money, <http://money.ca.msn.com/>, Graphic-Parliamentary Information and Research Service, Library of Parliament.

The large incumbents are holding companies with multiple business segments. The data in Figure 2 are therefore aggregate data representing an average across all business segments. Testimony presented during the Committee's hearings focused heavily on profit margins in the wireless industry, and to some extent, in the broadcasting distribution industry. Specific data for the wireless business segment of the large incumbents are therefore also presented here. Operating margins⁴² for the wireless segment are shown in Table 6. Capital expenditure intensity, which is capital expenditures divided by operating revenue, is also presented for each firm.

It is obvious that the entry of new players into the system may result in declining profit margins. At the same time, I admit that, in my view, profit margins of 46% show that there may be a lack of competition and that lower profit margins may be entirely fine and viable even for a listed business.

Ms. Solange Drouin (Vice-President and Executive Director, Public Affairs, Association québécoise de l'industrie du disque, du spectacle et de la vidéo), Standing Committee on Industry, Science and Technology, Evidence, 3rd Session, 40th Parliament, Thursday, April 1, 2010, 1005.

Table 6—Operating Margins and Capital Expenditure Intensity of Canada's Largest Wireless Operators

	Bell Wireless		Rogers Wireless		TELUS Wireless	
	2009	2008	2009	2008	2009	2008
Operating Margin	39.8%	39.5%	45.2%	44.2%	40.8%	43.0%
Capital Expenditure Intensity	14.8%	11.0%	13.0%	14.7%	16.3%	11.8%
Operating margin net of Capital Expenditure Intensity	25.0%	28.5%	32.2%	29.5%	24.5%	31.2%

Source: 2009 Annual Reports (BCE, Rogers, TELUS). Operating margin is earnings before interest, taxes, depreciation and amortization as a percentage of operating revenue. Capital expenditure intensity is capital expenditure as a percentage of operating revenue. Operating margin net of capital expenditure intensity is operating minus capital expenditure intensity. For Rogers, numbers on property, plant and equipment additions were used to estimate capital expenditures.

As shown in Table 5, wireless is a high margin business and this could help explain the interest of new players in entering the wireless market segment in Canada. Even after subtracting capital expenditures, operating margins remain substantial. Importantly, the wireless market in Canada would appear to be a "stable oligopoly" since

42 It is important to note that "operating margin" is not the same as earnings. Operating margin are "Earnings before interest, taxes, depreciation and amortisation" or "EBITDA."

[...] the large incumbents, whose ubiquitous networks were in significant measure funded by the foreign capital now not available to competitors, can leverage their economies of scale and free cashflow to significantly but incrementally invest in their existing networks. This investment is inherently less risky and consequently inherently more attractive to Canadian sources of investment.

Mr. Chris Peirce (Chief Corporate Officer, MTS Allstream Inc.), Standing Committee on Industry, Science and Technology, Evidence, 3rd Session, 40th Parliament, April 15, 2010, 1010.

operating margins for the three major players are similar, and not much disparity exists in their respective market shares.⁴³ This is in contrast to the U.S. market—which is also a highly concentrated market—where the third player is struggling to maintain market share and is experiencing much lower operating margins than the two larger players. In Canada, the wireless business segment has been an important source of positive cash flow in the last two years for the large incumbents compared to their other business segments. For example, operating

margins were smaller, and capital expenditure intensities higher in the last two years in the wire line business segment for Bell and TELUS, which are large incumbents in this market. The cash flow generated by the wireless business, once interest and taxes are paid, could be deployed by the large incumbents to repurchase debt or as a source of capital for expansion and re-investment. This is an important factor to consider when securing capital, and could explain, at least in part, why the large incumbents have expressed that they are not currently “capital-constrained” and are generally nowhere close to their quantitative foreign ownership limit.

Broadcasting distribution was also mentioned during the Committee’s hearings as being a high profit margin business. The CRTC publishes aggregate data on operating margins in broadcasting distribution. These data are presented in Table 7.

Table 7—Operating Margins in Broadcasting Distribution (all services) in Canada

	Operating Margin	Operating Margin after Depreciation and Amortization	Operating Margin after Depreciation, Amortization and Interest cost
2005	42.7%	23.2%	15.1%
2006	41.7%	22.3%	12.0%
2007	40.2%	21.2%	13.0%
2008	44.5%	25.3%	9.9%
2009	45.1%	25.1%	17.9%

Source: CRTC, <http://www.crtc.gc.ca/eng/publications/reports/BrAnalysis/dist2009/bdu1.htm>.

⁴³ According to the CRTC, Rogers had a 38% market share of wireless subscribers in 2008, while Bell and Telus each held 27%, CRTC Communications Monitoring Report 2009, p. 235, <http://www.crtc.gc.ca/eng/publications/reports/policymonitoring/2009/2009MonitoringReportFinalEn.pdf>.

Financial data for the wireless and broadcasting distribution industries suggest that large incumbents in these business segments enjoy a stream of cash flow that provides them with an important source of capital to fund new investments. This “free” cash flow in turn lowers their risk profile, which decreases their cost of capital. This element is examined in more detail in the next section in the context of foreign ownership restrictions.

B. Addressing some of the Market Features: Macro-Economic Arguments in Favour of the Removal of Foreign Ownership Restrictions

Foreign direct investment makes domestic firms compete harder. They make them innovate more. They put pressure on them to reduce inefficiency, reduce their prices to consumers, and increase their offerings.

Ms. Marta Morgan, Assistant Deputy Minister, Strategic Policy Sector, Department of Industry, Evidence, 3rd Session, 40th Parliament, March 25, 2010.

The market features described in the previous section have been used by some commentators to argue in favour of removing foreign ownership restrictions. They suggest that such a change in policy would ultimately increase the level of competition in the Canadian wireless market, thereby improving some of the market

characteristics. Previous reports on foreign ownership restrictions have put forth several macro-economic arguments in favour of removing them. For example, the 2006 Telecommunications Policy Review Panel Report points out that the entry and growth of foreign firms adds to competitive pressures on all firms in the market. The report also suggests that foreign investment can be a driver of economic efficiency through the “adoption” of foreign technology, the appropriation of investments in human capital and adoption of new strategic management approaches by domestic firms.⁴⁴ These arguments were echoed during the Committee’s hearings by Industry Canada officials and academics. In particular, Professor Randall Morck from the University of Alberta discussed contributors to productivity—namely competition, specialisation and innovation—and how foreign ownership restrictions interact with each element to slow productivity growth. Professor Walid Hejazi of the University of Toronto emphasised three points. First, Canada’s recent performance as a destination for foreign direct investment has been highly disappointing. Second, telecommunications is a key infrastructure industry and enhanced foreign participation would likely yield significant benefits to the overall Canadian economy. Third, keeping the telecommunications sector in Canadian hands comes at a cost: reduced competitiveness and prosperity. Similarly, Professor Steven Globerman of the Western Washington University stressed that foreign inward investment increases productivity in the host economy.

C. Addressing some of the Market Features: Micro-Economic Arguments in Favour of the Removal of Foreign Ownership Restrictions

A strong consensus existed among all telecommunications common carriers (large incumbents, small incumbents and new entrants) heard by the Committee that the main effect, at the firm level, of removing foreign ownership restrictions would be to lower the cost of capital. This aspect is examined in the following sections.

i) Name of the Game: The Cost of Capital

Since the study by the Committee was triggered by a specific case, namely the Globalive Wireless case (outlined in the introduction), arguments put forth by smaller players and new independent entrants in the wireless segment (hereinafter referred to as “SPNEs”) were also micro-economic in nature. Their comments focused on the need to remove restrictions on foreign ownership in order to lower the cost of capital for SPNEs. The importance of the cost of capital results from the very nature of the telecommunications industry: it is, and has always been a highly capital intensive business. Fixed costs are high and financial leverage typically very substantial. The significance of capital requirements was described by Alek Krstajic of Public Mobile as follows:⁴⁵

When you look at what you need the capital for, you need it to build your network, you need it to create your brand, establish your distribution, and then a cashflow trough. Remember, we are pre-revenue companies; we are starting from scratch. Think of us as an infant that needs to be nurtured. We're not an 18-year-old yet. We're really in a situation where there is no question, we're going to require more capital. It's not just access to capital, but on what terms and what the price of that capital is. [...]

[C]apital is the lifeblood. Capital is what allows you to grow and play the game harder. By allowing foreign capital or a higher degree of foreign capital for Globalive, you're allowing them to have six players on the ice, and you're causing Public Mobile and everybody else in the game to have only five players on the ice. That's just wrong.

It should be noted that minimising the cost of capital is important for everybody, but is critically important for SPNEs in the wireless segment. The reason for this is that the large incumbents can count on the “free” cash flow that their incumbent position provides them. As explained in the previous section, the large incumbents could use this cash flow in a variety of ways including to fund expansion. The cash flow provided by their current asset base constitutes, for the large incumbents, self-generated capital and decreases their risk profile. This lower risk profile in turn lowers the risk premium demanded by capital markets. Therefore, the lower cost of capital for incumbent players in the wireless market could come via two intrinsically linked channels: **1) Lower levels of outside capital**

45 Standing Committee on Industry, Science and Technology, *Evidence*, 3rd Session, 40th Parliament, April 20, 2010.

required because of self-generated capital; and 2) Lower risk premiums demanded by capital markets. New entrants are in no such situation. They typically cannot count on cash flow provided from their current asset base to finance part of their capital needs. Almost all their capital has to be sourced from capital markets. This makes the cost of capital a more critical factor for SPNEs than for large wireless incumbents.

ii) The Link between Cost of Capital and Foreign Ownership Restrictions

Having established the critical importance of having as low a cost of capital as possible, particularly for SPNEs, the question is then: how do Canada's foreign ownership restrictions in the telecommunications industry potentially increase the cost of capital? As explained during the Committee's hearings, the more diverse the potential pools to supply this capital requirement, the better. As a result of Canadian ownership restrictions, SPNEs are limited

Canadian Banks and pension funds may be willing to loan money in exchange for those promising the opportunity to generate a near-monopoly rent. Canadian Banks and pension funds, seem however unwilling to finance new entrants given the risks involved. One certain option for breaking this vicious circle is more foreign investment.

Written submission by the Coalition of Internet Service Providers Inc to the Standing Committee on Industry, Science and Technology.

to the Canadian capital market (traditionally more risk averse than the foreign market) for the majority of their capital requirements. This constitutes a competitive disadvantage since the SPNEs business model is inherently more risky. Access to a greater variety of capital pools could therefore mean a lower cost of capital for SPNEs. The representative of Globalive Communications Corporation offered the following comment to illustrate the link between cost of capital and access to foreign capital.⁴⁶

We talk a lot about competition in wireless. It's no different from a capital perspective: the bigger the pool and the fewer the restrictions structurally on how it can be invested, the more the cost will go down. And the more you can de-risk—the more successful you become, having revenues, having subscribers—the more attractive it becomes.

For SPNEs, foreign ownership restrictions, because of the limit they impose on the potential sources of capital, result in a higher cost of capital. This could hamper the ability of SPNEs to pose a significant competitive threat to the large incumbents in the wireless market. Some witnesses suggested that in the absence of this competitive threat, the market features presented in previous sections may not improve. Not surprisingly, while SPNEs (MTS Allstream, Public Mobile, Globalive) forcefully argued in favour of removing foreign ownership restrictions when they appeared before the Committee, the positions of the large incumbents were more nuanced. Bell was in favour of lowering Canadian ownership requirements to 51% and maintaining the "control in fact" provision; Rogers had no formal position on the merits of changing Canada's foreign ownership rules; Telus supported liberalisation providing that certain conditions are met.

46 Ibid.

Spokespersons for broadcasting distributors (Shaw, Rogers) were also of the view that the main implication of current foreign ownership restrictions is to increase the cost of the capital. They pointed out, however, that access to capital does not represent a challenge for them at the present time.

It has been argued that foreign ownership restrictions place quantitative limits on the ownership of voting shares, not on other forms of capital, and that, from this perspective, foreign ownership restrictions in Canada do not impose severe constraints on supplies of foreign capital. However, some proponents (Professor Morck, MTS Allstream) of the removal of foreign capital restrictions indicate that this statement does not take into account important factors:

- If foreign ownership of non-voting shares and debt reaches a point where it represents an important portion of outstanding non-voting shares and debt, then a firm could be deemed to be controlled in fact by foreigners under the *de facto* test. This factor makes foreign capital typically reluctant to push its ownership of debt and non-voting shares above a certain threshold.
- If a company defaults on its debt, a debt restructuring process typically ensues whereby debt is often converted into equity. Given the limit on foreign ownership, it is not clear under this scenario to what extent debt owned by foreigners could be converted into voting equity. This is a further factor which could make foreigners reluctant to invest capital heavily in a Canadian wireless operator through ownership of debt.

CHAPTER 3—FOREIGN OWNERSHIP RESTRICTIONS—SOCIAL AND EQUITY DIMENSIONS

Based on the economic narrative examined in Chapter 2, the arguments in favour of removing foreign ownership restrictions appear compelling. Indeed, to the extent that removing foreign restrictions could help increase competitive pressure in the wireless market, and potentially improve some of the market features, such a change in policy would likely be beneficial to the economic welfare of Canadians. This is the economic case. However, there are also important social and equity dimensions to the foreign ownership question. This section examines the elements related to those aspects.

A. Possible Equity Implications of the Status Quo

Public Mobile, a new entrant in the wireless market that appeared before the Committee, suggested that the extremely low level of cellular mobile penetration is indicative of the fact that the large incumbents are not interested in servicing markets that are considered less lucrative (rural, low-density, or lower-income individuals). Public Mobile has made no secret that it is going after the markets that are underserved by the large incumbents.⁴⁷

Public Mobile, unlike some of the other new entrants, is actually not competing head to head with some of the incumbents. We aren't going upmarket. We aren't offering BlackBerrys and smart phones. We're actually aimed directly at what we refer to as "the unserved market". We're going after the working-class Canadians who require predictability in their bill. If you did the research and really looked into why working-class Canadians, that one third of Canadians, don't have cell phones, it's because they're value-conscious. They live paycheque to paycheque.

The Committee does not have any evidence to substantiate the claim that the large incumbents are more interested in going after the high-end market segments, but notes that the low level of cellular mobile penetration in Canada relative to other countries does indicate that a large swath of the Canadian population is not using wireless phones at this time. Of course, reasons for this underutilisation could be multi-fold. For example, since wireline and wireless are sometimes considered substitutes, a reasonably priced and well served wire line market would act as a deterrent to an increase in cellular phone penetration. A poor wire line infrastructure has in fact been an important catalyst to increasing cellular phone penetration in some countries. Moreover, cultural differences could play a role in the lower Canadian utilisation levels as well. Nonetheless, the difference is so important in mobile cellular penetration between the Canadian market and other OECD markets that the Committee is of the view that pricing in the Canadian

47 Ibid.

wireless market segment must be playing a role to some extent. In particular, the two studies surveyed in Chapter 2 would suggest that Canada is not a low-price country in terms of mobile phone service.

Consequently, some portion of the Canadian population may decide not to own a wireless phone because of pricing concerns. This creates an “equity” issue whereby “working class” Canadians could be priced out of the market. As relayed to the Committee by Alek Krstajic, CEO of Public Mobile, this constitutes an argument against maintaining the status quo on foreign ownership rules to the extent that the current rules do not favour an increase in competitive pressure in the wireless market, which could lead to a decrease in consumer prices and an increase in market penetration.

B. Possible Problems Resulting from the Elimination (or Partial Elimination) of Foreign Ownership Restrictions

i) Differential Treatment of Telecommunications Carriers and Broadcasting Distributors

Officials from Industry Canada indicated to the Committee that the removal of foreign ownership restrictions is under consideration for telecommunications industries only, not for broadcasting industries. Since broadcasting distribution undertakings (BDU) are regulated under the *Broadcasting Act*, a number of witnesses (e.g., MTS Allstream, Shaw, Rogers, Bell, Telus) that are integrated market players (i.e., that are both telecommunications common carriers and BDUs) informed the Committee that they strongly oppose the potential differential treatment of telecommunications carriers and broadcasting distributors with respect to the liberalisation of foreign ownership rules. They indicated that technological convergence has resulted in corporate convergence, and that creating an artificial difference between the two types of businesses from a regulatory standpoint would put them at a competitive disadvantage.

Before the advent of the Internet age, telecommunications carriage and broadcasting distribution were clearly separate undertakings from a technological and corporate standpoint; one was dealing with phone service, the other with television. Technological convergence has changed this reality. In the broadcasting distribution segment, firms that used to be strictly considered phone companies (e.g., Bell) are now going after the market share of what used to be the sole preserve of established BDUs (e.g., Rogers, Shaw, and Videotron). Conversely, these established BDUs are now trying to take a share of the home phone market away from the traditional phone companies. Both types of businesses are competing head to head in the Internet broadband market segment. In the wireless segment, two of the dominant players (Bell and Telus) have their origins in the traditional wireline phone segment and one (Rogers) has its roots in the traditional broadcasting distribution segment. Given this reality, it could be argued that the integrated players (Bell, Telus, Rogers, Videotron, Shaw, MTS Allstream) are direct competitors in the fixed phone, Internet broadband and cable distribution segments.

Moreover, as a result of the latest spectrum auction, two new entrants in the wireless market are from the traditional broadcasting distribution segment (Videotron and Shaw). Therefore, wireless telephony constitutes an additional market segment where major integrated players will compete against each other.

In this context, it is not surprising to see why these integrated players (Telus, Rogers, Shaw and MTS Allstream) are in favour of removing the ownership restrictions if applied equally to both telecommunications common carriers and BDUs. If foreign ownership restrictions are removed under the *Telecommunications Act* only, it would expose the integrated players (i.e., those that are both telecommunications common carriers and BDUs) to the competitive threat of non-integrated players (pure-play telecommunication common carriers) that would have unlimited access to foreign capital.

This competitive threat would perhaps force the integrated players to spin off their telecommunications carriage businesses (i.e., create separate telecommunications carriage subsidiaries) in order to make them eligible to receive unlimited foreign capital investment. Such changes could, however, affect their "integrated offerings" (whereby television, Internet, phone services are bundled in a single package) since phone and Internet services would now be offered by different subsidiaries. Therefore, removing foreign ownerships restrictions for telecommunications common carriers only could be considered inequitable from the integrated players' perspective.

It should be noted that the Telecommunications Review Panel was acutely aware of this issue in its 2006 report. Although it recommended partial removal of foreign ownership restrictions starting with the telecommunications carriage segment as a first step, it also recommended that the federal government undertake a complete review as to how these changes could apply to BDUs without affecting broadcasting content.

ii) The Phased-in Approach

Both the 2006 Telecommunications Review Panel and the 2008 Competition Policy Review Panel proposed a phased-in approach to the removal of foreign ownership restrictions. In the first phase, the federal cabinet would be granted authority to waive foreign ownership restrictions for telecommunications common carriers when a foreign investment is deemed in the public interest. According to both panels, a presumption would be made that foreign investments in any start-up telecommunications common carrier or one with less than 10 % of the total revenues generated in any telecommunications service are in the public interest. The second phase, which would take place only after a complete review of broadcasting policy, would consist of greater liberalisation of foreign investment rules to players of all sizes and would extend this liberalisation to broadcasting distribution undertakings (but not to broadcasters). Large established market players that appeared before the Committee typically opposed a phased-in approach on the ground that it provides an unfair competitive advantage to smaller players or new entrants.

Therefore, it would be unfair and discriminatory to allow a foreign company to establish a new business in Canada or to acquire an existing telecommunications company with a market share of up to 10%, as proposed by the Competition Policy Review Panel. It would be ironic to provide advantages to foreign competitors while restricting the ability of Canadian companies to access foreign capital.

Mr. Jean Brazeau (Senior Vice-President, Regulatory Affairs, Shaw Communications Inc.)

If liberalisation of the foreign ownership rules makes sense, it makes sense for all players. Micromanaging the market to change foreign ownership rules for one part of the market today and another part in five years introduces artificial barriers and distortions. It makes no sense to allow large global players to enter the Canadian market and to buy and sell their assets to anyone on the planet without allowing Canadian companies to do the same thing.

Mr. Kenneth Engelhart (Senior Vice-President, Regulatory, Rogers Communications Inc.), Standing Committee on Industry, Science and Technology 2010, Evidence, 3rd Session, 40th Parliament, April 15, 2010.

iii) Impact on Employment

Telecommunications carriage and broadcasting distribution cannot be considered in the same manner as a plant producing goods; moving all equipment into another country to take advantage of lower costs is not an option. From this perspective, foreign ownership could appear to be less of a threat to employment levels than is the case in other industries. However, witnesses on both sides of the foreign ownership debate indicated that a decrease in head office jobs (including research and development) in Canada could result from the removal of foreign ownership restrictions. To use a specific example, if Verizon Corporation, a major U.S. telecommunications company, were to acquire the telecommunications carriage and broadcasting distribution activities of Bell Canada, this would likely result in a decrease in the number of head office jobs in Canada. Professor Globberman of Western Washington University offered a dissenting view on this issue. He suggested that global value chains are making location a very fungible item in the elaboration of corporate strategy and that

What would happen to jobs in the sector in Canada? Of course, direct customer service would remain here. Technicians and their trucks couldn't be sent to India or Japan. However, all administrative jobs would be transferred elsewhere.

Mr. Michel Ouimet (Executive Vice-President, Québec, Communications, Energy and Paperworkers Union of Canada), Standing Committee on Industry, Science and Technology 2010, Evidence, 3rd Session, 40th Parliament, April 1, 2010, 0910.

companies are moving activities to where it's efficient to do those activities. In this light, according to the Professor, it could be the case that by saying no to foreigners, Canada is denying itself the opportunity to do more research and development.

Notwithstanding this last argument, loss of head office employment is a possible undesirable by-product of removing foreign ownership restrictions. This undesirable impact has to be weighed against the possible advantages of this policy change described earlier.

iv) The Rural-Urban Digital Divide

It was made clear to the Committee that the first stop on the road to more competition in the wireless segment lies in urban areas. Given higher population density, urban areas are much more profitable than rural areas for telecommunications common carriers. New independent players in the wireless segment (e.g., Public Mobile and Globalive) made no secret that they intend to target urban areas first. They further pointed out that as urban markets become saturated, competition would naturally move to rural areas. According to them, rural areas will eventually reap the benefits of allowing foreign ownership, but with a time lag relative to urban areas. Incumbent wireless operator Rogers Communications made reference to the approach of their new competitors:⁴⁸

Globalive isn't going to do anything for the rural areas. They are honest about the fact that they are going to only provide service in the major urban areas. None of the new entrants will go to the rural areas. We're already doing a huge amount. This revolution in wireless broadband is something that I would urge this committee to take note of.

The equity issue embodied by the rural-urban divide would perhaps not be a major problem if removal of foreign ownership restrictions led to increased competition and lower prices in urban areas while also benefiting—or at least not harming—consumers in rural and remote areas. A scenario where prices in rural areas increase as a result of increasing competition in urban centers cannot, however, be completely ruled out. Cross-subsidising between profitable and non-profitable business segments is a well known practice in the telecommunications industry. This raises the spectre of cut-throat competition in urban centres leading to higher prices in rural and remote areas through geographical cross-subsidisation practices from major market players in the wireless segment.

48 Standing Committee on Industry, Science and Technology 2010, *Evidence*, 3rd Session, 40th Parliament, April 15, 2010, 0945.

Some witnesses who appeared before the Committee pointed out that the best way to deal with urban-rural divide issues is through a government direct subsidy program (funded from general revenues). This last option is the one that is typically favoured by economists since it is considered the least market distorting and the most efficient. This option was also recommended by the 2006 Telecommunications Review Panel to fund broadband expansion in areas that are considered less profitable to commercial operators.⁴⁹

We need maybe to think about something akin to the rural electrification projects that we had many decades ago to get Internet access to smaller, more remote areas. But I think the way to do that is to use general federal tax revenue to subsidize that, not to tax the communication between different companies, basically tax the circulatory system of our economy. It's better just to tax general income when you have something like that rather than tax something that's so critical to so many industries.
Mr. Randall Morck (Professor, Department of Finance and Management Science, School of Business, University of Alberta, As an Individual), Standing Committee on Industry, Science and Technology 2010, Evidence, 3rd Session, 40th Parliament, April 15, 2010 May 6, 2010.

Also mentioned in the urban-rural divide debate is the fact that the goal of a business, whether Canadian or foreign-owned, is ultimately to maximise profit, not to achieve a given societal objective. From this perspective, there is not much difference between a Canadian telecommunications company and a foreign-owned one; neither will invest in a project for the sole purpose of providing services to rural and remote areas if the project is not commercially viable. Only government policy could ensure that such investments are undertaken.

v) Market Concentration and Competition in the Long-term

As shown in Chapter 2, most OECD countries have three wireless operators that hold the vast majority of the domestic market share. From this perspective, Canada's situation is not much different than that in other countries. Witnesses indicated that in the long run, the Canadian market cannot possibly sustain eight or nine players in the wireless segment. Therefore, by removing foreign ownership restrictions, Canada could run the risk of having the worst of both worlds: end up with the same number of operators as is the case currently (or even a lower number) and have those few operators be foreign-owned. In such a scenario, the increase in the level of competition resulting from the removal of foreign ownership restrictions could be a temporary phenomenon tantamount to a "hit-and-run", with operating margins and prices being driven down in the short-term by the increase in the number of operators and

There's absolutely no way the Canadian market can support that number of competitors.

Mr. Michael Hennessy (Senior Vice-President, Regulatory and Government Affairs, TELUS Communications)

There is no way Canada can support the eight or nine that we will have. So the market will evolve and things will happen the way they typically do and we'll find some equilibrium.

Mr. Mirko Bibic (Senior Vice-President, Regulatory and Government Affairs, Bell Canada), Standing Committee on Industry, Science and Technology 2010, Evidence, 3rd Session, 40th Parliament, April 15, 2010.

49 Source: Recommendations 8-4 and accompanying text, <http://www.telecomreview.ca/eic/site/tprrp-gecrt.nsf/eng/rx00062.html>.

the removal of foreign ownership restrictions. This would ultimately encourage consolidation through buy-outs or bankruptcies of the weaker elements. The end picture could be an increase in market concentration, a lower level of competition and perhaps even higher prices.

Professor Globerman from Western Washington University indicated that it should be precisely the role of the Competition Bureau to protect and promote competitive markets and prevent this scenario from happening. In contrast, Peter Murdoch (from Media, Communications, Energy and Paperworkers Union of Canada) took issue with relying on the on the Competition Bureau.⁵⁰

[Y]ou heard that *Canada's Competition Act* will prevent large foreign companies from buying up Canadian telecommunications firms and acquiring market dominance. But even domestically this legislation has not worked well. It certainly has not stopped Canada's cable systems from buying up their competitors so that five companies now set the prices for 90% of all cable subscribers in Canada.

50 Standing Committee on Industry, Science and Technology 2010, *Evidence*, 3rd Session, 40th Parliament, April 1, 2010.

CHAPTER 4—CANADA’S CULTURAL SOVEREIGNTY DIMENSION

In today’s world of technological convergence in the communications industry, the cultural dimension takes on an even larger importance in any discussions on foreign ownership rules. Technological and corporate convergence was by far the most frequently mentioned argument against the removal of foreign ownership rules at committee meetings.

A. Foreign Ownership Restrictions for Telecommunications Common Carriers: Origin and Traditional Arguments in Favour of Maintaining Restrictions

As related to the Committee by Industry Canada officials, Canada’s foreign ownership restrictions in telecommunications were implemented relatively recently. The policy framework was first announced in 1987 and formally enacted in 1993. Importantly, a catalyst for the implementation of these restrictions was the free trade negotiations with the United States. Canadian legislators at the time wanted to mirror the prevailing restrictions in the United States and make sure that they could be grandfathered under a free trade agreement. Also mentioned at the time to justify restrictions on foreign ownership were national sovereignty and security reasons, as well as economic, social and cultural well-being. These reasons were mentioned to the Committee as still being valid justifications to maintain foreign ownership restrictions. In particular, witnesses opposing the removal of foreign ownership restrictions stressed the geo-strategic nature of telecommunications infrastructure and noted that surrendering control of telecommunications companies to foreign shareholders would pose a national security issue.

Canadian broadcasting is a public good. It is critical to the health of our democracy and our unique cultural identity. Broadcasting shapes our opinions, our outlook on our community, our nation, our world and ourselves. It is too influential, too precious and too tied to who we are to let it fall into foreign hands.

Alliance of Canadian Cinema, Television and Radio Artists, written submission to the House of Commons Standing Committee on Industry, Science and Technology, April 26, 2010.

An OECD representative pointed out that much has changed since the 1980s as most countries proceeded to liberalise ownership rules in their domestic market while maintaining their regulations on broadcasting content. According to the OECD, Canada now has the most severe restrictions amongst member-nations.⁵¹

51 Dimitri Ypsilanti (Head, Information, Communications and Consumer Policy Division, Directorate on Science, Technology and Industry (Paris), Organisation for Economic Co-operation and Development), Standing Committee on Industry, Science and Technology 2010, *Evidence*, 3rd Session, 40th Parliament, April 13, 2010, 0900.

There are 30 OECD member countries, and only three countries have investment and ownership restrictions that apply to all public telecommunication operators. These countries are Canada, Mexico, and Korea. Of the three countries, Canada has the most severe restrictions. Some of the other OECD countries have restrictions in the sense that the state has to be a majority owner of the incumbent telecom carrier. For example, in Switzerland, the Swiss confederation must have majority ownership of Swisscom. France is required to have partial ownership of France Télécom, but not necessarily majority ownership. In the case of France, the state shares are down to about 23%. Canada is the most restrictive in terms of foreign investment in the telecom sector.

The Friends of Canadian Broadcasting, the Writers Guild of Canada, and the Alliance of Canadian Cinema, Television and Radio Artists all indicated that any comparison with other OECD countries is flawed since none of these countries shares an official language and is immediately adjacent to the huge cultural and economic influence of the United States of America.

The Canadian Conference of the Arts and the Society of Composers, Authors and Music Publishers of Canada also submitted an argument in favour of maintaining the status quo that is related to free trade agreements. They pointed out that the cultural exemption granted under the North American Free Trade Agreement (NAFTA) is valid only for the industries that existed at the time, which excludes the new media sector, such as web-based online media for example. They further suggested that opening up the telecommunications and broadcasting industries to foreign ownership could potentially expose the Government of Canada to a NAFTA Chapter 11 challenge by a foreign entity, if this entity feels that Canadian regulations put it at competitive disadvantage relative to a Canadian competitor. In their view, only the lack of foreign investment in the broadcasting sector has made the NAFTA question a non-issue up to now.

B. Foreign Ownership Rules in the Era of Technological and Corporate Convergence

Paradoxically, the most often mentioned argument in favour of maintaining the status quo regarding foreign ownership restrictions - technological and corporate convergence- was not an issue when foreign ownership limitations for telecommunications common carriers were first announced in 1987.

i) Background on Technological and Corporate Convergence

Chapter 3 explained in broad terms the concept of technological and corporate convergence. Technological convergence refers to the fact that a given hardware infrastructure can now be used to provide highly differentiated services. For example, phone companies using traditional wireline connections to provide Internet and television services (e.g., Internet protocol television) and cable companies using cable connection to offer digital phone services. Corporate convergence could refer to two things: “natural” corporate convergence that results directly from technological convergence, or

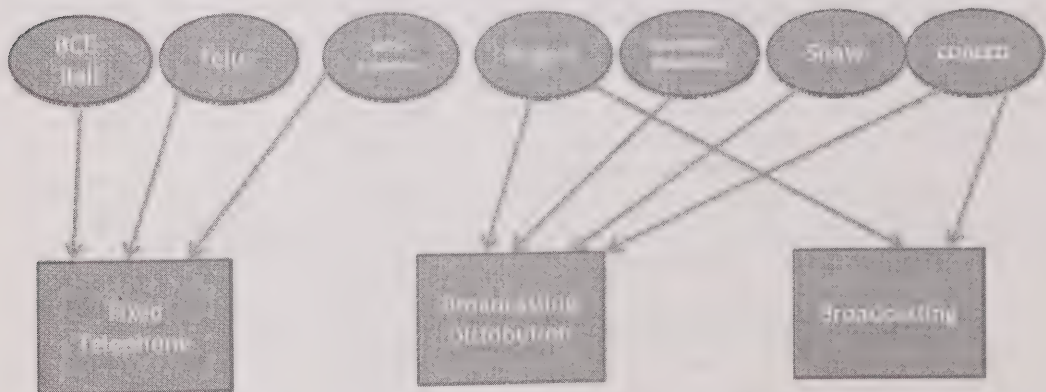
“expansionary” convergence which is akin to more traditional vertical or horizontal integration. Technological and corporate convergence have dramatically changed the competitive landscape in the telecommunications and broadcasting industries. Figure 3 presents some of the current “converged” Canadian players and the typical competitive landscape they were in before the advent of mobile phones and the Internet. Figure 4 presents today’s competitive landscape. It would not be an exaggeration, even more so as a result of the latest spectrum auction and latest corporate acquisitions (Shaw acquiring Canwest, Cogeco acquiring Corus’ radio stations in Quebec), to say that everyone is now going after everyone else’s market.

Legislation does not reflect today’s converged environment as three separate statutes still govern the communications and information industries: the *Radiocommunication Act*, the *Telecommunications Act* and the *Broadcasting Act*. To take a concrete example, both Bell home phone and Bell Mobility are regulated under the *Telecommunications Act*, while Bell satellite television services (a BDU) are regulated under the *Broadcasting Act*. The CRTC suggested at the Committee hearings that legislators should contemplate merging the three acts. Some market players, such as Rogers and Shaw, showed little interest for such change.

Canada clearly needs unified legislation to cover telecom, broadcasting, and radio communications. Other countries have already done this. It is time for us to do the same.

Mr. Konrad W. von Finckenstein (Chairman, Canadian Radio-television and Telecommunications Commission), Standing Committee on Industry, Science and Technology 2010, *Evidence*, 3rd Session, 40th Parliament, April 13.

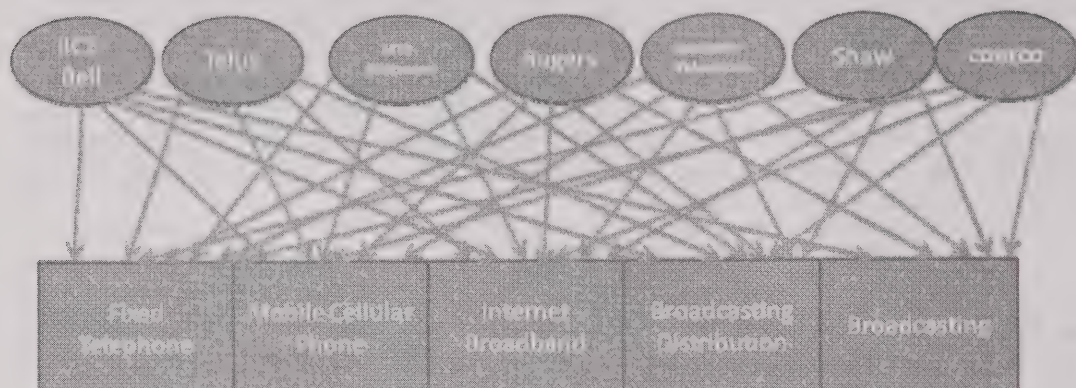
Figure 3—Competitive Landscape before the Advent of Wireless Phones and the Internet for Today’s Major Players



Note: The period before the advent of mobile phones and the Internet should be interpreted here as the period ending in approximately the mid-1980s. Some of the companies shown on the diagram did not exist at the time under the name shown, but today’s names were used to allow direct comparisons between figures 3 and 4. (For example, Telus is the result of a number of mergers, so Telus on this figure should be interpreted as Telus “ancestor” companies. Similarly, Quebecor did not own Videotron at the time).

Source: Parliamentary Information and Research Service, Library of Parliament.

**Figure 4- Competition Landscape in the Era of Convergence
for Today's Major Players**



Source: Parliamentary Information and Research Service, Library of Parliament.

ii) The Domino Effect of Removing Foreign Ownership Restrictions on Canadian Culture

Since all three acts contain similar -but not completely identical- provisions regarding foreign ownership restrictions, the current situation is not considered by integrated players to be unfair. From the point of view of integrated players, the fairness issue arises, as discussed in Chapter 3, when a change is contemplated in one market segment and not in the other. This could force converged companies to go through costly restructuring in order to be at par with pure-play companies in terms of access to foreign capital, and in the process, impact their capacity to “bundle” services and offer package deals to consumers.

Opponents of the elimination of foreign ownership restrictions have used the above factor to say that, irremediably, removal of restrictions for telecommunications common carriers would eventually impact broadcasting content through a “domino effect.” If foreign ownership restrictions were to be removed only for telecommunications common carriers, converged players would consider this as unfair and would start applying tremendous pressure so that the removal of restrictions applies to BDUs as well. If the federal government were to allow any changes to apply to BDUs as well, then converged players involved in programming (i.e., dealing with content) could argue that changes are unfair to them and could apply pressure

In this integrated communication business, changing the foreign ownership requirement for one sector, telecom, can be expected to impact on the other sectors.

Mr. Ian Morrison (Spokesperson, Friends of Canadian Broadcasting), Standing Committee on Industry, Science and Technology 2010, Evidence, 3rd Session, 40th Parliament, March 30, 0900.

Opening the door to foreign control of satellite and telecoms can only lead to a domino effect and to foreign ownership of cable companies and broadcasters.

Mr. Alain Pineau (National Director, Canadian Conference of the Arts) Standing Committee on Industry, Science and Technology, Evidence, 3rd Session, 40th Parliament, April 1, 2010.

Because of the increased convergence of telecommunication and broadcasting companies and the future of wireless Internet and mobile television, DOC considers it unwise to allow foreign entities to have increased control over wireless telecommunications entrants and incumbents.

Written submission by the Documentary Association of Canada to the Standing Committee on Industry, Science and Technology, April 30th, 2010.

for the removal of foreign ownership restrictions for programming undertakings as well. Hence, a domino effect that would open the door to foreign ownership in broadcasting, and, according to some witnesses, would affect Canada's cultural sovereignty.

It should be noted that the claim from the artistic community and communications workers has been partially proven right in the sense that some converged players (e.g., Telus, Rogers, Shaw, MTS Allstream and Bell) have vigorously argued that changes to ownership rules should also apply to BDUs. This being said, no witnesses recommended the removal of foreign ownership restriction for Canadian programming undertakings. The above mentioned integrated players have indicated that it is possible to build a firewall from a legislative and regulatory standpoint between ownership of carriage (sometimes referred to as the "pipes" or "pipeline") and content. This comment was also echoed by Dimitri Ypsilanti from the OECD.

Conversely, Solange Drouin of *l'Association québécoise de l'industrie du disque, du spectacle et de la vidéo*, argued that the act of creation must not be dissociated from distribution. In order to promote creation, control of distribution is key. In her view, the fact that the federal government was able to exercise control over Canadian businesses was paramount in imposing Canadian content regulations. Furthermore, Astral Communications, which is involved in broadcasting only, has indicated that unless some safeguard measures are taken, such as forcing BDUs to completely divest from the broadcasting content sector, any "firewall" scenario between broadcasting distribution and broadcasting content is implausible⁵².

Proposals for ownership liberalization over carriage, i.e., telecom and BDUs, must absolutely take into account the key role that BDUs have traditionally played in meeting the social and cultural objectives under the *Broadcasting Act*.

Unlike a pure common carrier, a BDU does play an active and key role in influencing the content it offers consumers. BDUs are not just pipes; BDUs make programming decisions every day. They control and decide which programming services consumers will have access to. They make critical decisions about which services to market, promote, and offer, and how much they pay to these programming services and how much they charge consumers. This BDU influence over programming services may increase, given the recent CRTC decision regarding the value for signal of conventional television stations. Therefore, any liberalization of BDU ownership restrictions could easily result in an unacceptable level of influence by non-Canadians over the television broadcasting system. This could occur even if the ownership rules for programming services remain unchanged.

Hence, the domino effect scenario presented by proponents of the status quo is one where the removal of foreign ownership restrictions in telecommunications would ultimately affect broadcasting content, and, in turn, Canada's cultural sovereignty. For example, a foreign-owned BDU might aggressively promote foreign programming at the expense of Canadian programming, but still technically respect CRTC rules with respect to Canadian content.

CHAPTER 5—DISCUSSION AND RECOMMENDATIONS

In summary, Chapter 1 of this report provided some historical background on foreign ownership restrictions on telecommunications common carriers in Canada. Chapter 2 explored some of the economic dimensions of foreign ownership restrictions. In particular, it examined how some features of Canada's telecommunications market might be improved through the removal of foreign ownership restrictions. Chapter 3 examined some social and equity issues linked to both maintaining the status quo and the removal of foreign ownership restrictions for telecommunications common carriers. In Chapter 4, the potential implications of removing foreign ownership restrictions on Canada's cultural sovereignty were discussed. The issue of foreign ownership restrictions for the Canadian telecommunications industry is complex, with stakeholders contributing much to the debate on both sides of the issue. This chapter aims to synthesize the viewpoints, and present the Committee's position and recommendations on the issue.

A. Bringing All the Elements Together

The recent performance of the Canadian telecommunications industry is, on the whole, unsatisfactory. In particular, the Committee considers that the relatively low level of wireless phone penetration and the disappointing progression of broadband penetration in recent years are symptomatic that all is not well in Canada's telecommunications industry (in terms of pricing, services offered, and the competitive environment in general). As explained in Chapter 2, foreign ownership restrictions disproportionately penalise new entrants and smaller players through their effect on the cost of capital; this in turn lowers the ability of new entrants and smaller players to pose a competitive threat to large incumbents. Moreover, foreign direct investment has, from a macro-economic perspective, benefits that could include increased productivity, increased competition and lower prices. Therefore, the economic case in favour of the removal of foreign ownership restrictions is clear.

Some witnesses argued that the removal of foreign ownership restrictions for telecommunications common carriers may result in:

- The loss of head office jobs;
- Residents in rural and remote areas being adversely impacted as a result of cut throat competition in urban areas; and
- An increase in competition that is temporary and that ultimately leads to foreign ownership of Canadian telecommunications companies and an increase in market concentration.

Economists typically argue that if these elements are real concerns, then it is possible to deal with them via other more efficient measures (e.g., through direct subsidy or regulations) than through the imposition of foreign ownership restrictions. Opponents argue that there is no guarantee that these issues would ever be tackled if foreign ownership restrictions for telecommunications common carriers are eliminated.

Furthermore, maintaining foreign ownership restrictions for BDUs but removing them for telecommunications common carriers also poses an equity issue from the integrated companies' perspective since it could force them to spin off their telecommunications carriage subsidiaries so that they can compete on the same terms as "pure-play" firms that have unlimited access to foreign capital. This last element is important in the discussion since it directly ties in with the domino effect and the Canadian cultural sovereignty argument. Indeed, opponents of the removal of foreign ownership restrictions have indicated that in today's era of technological and corporate convergence, removing foreign ownership restrictions in one part of the communications industry would negatively and irremediably affect Canadian broadcasting content (and therefore, Canada's cultural sovereignty) through a domino effect. Pressure would first be applied to liberalise broadcasting distribution so that those industries would be treated on the same footing as telecommunications common carriers, and this would ultimately lead to an impact on broadcasting content. The term "elephant in the room" was used during the Committee's hearings by Maureen Parker, Executive Director, Writers Guild of Canada, when talking about potential implications on broadcasting content. Before making recommendations, the Committee would like to expand on this element.

B. The Ever Thinning Line between Internet and Television

Technological convergence, far from stabilising, is gathering speed like never before. In recent years, technological convergence has resulted in a considerable linkage between Internet and television. It is almost a given now that this movement will continue until almost complete convergence between the two media is achieved. This will occur irrespective of what the outcome of the debate on foreign ownership in the telecommunications industry is. No doubt, this is a huge elephant in the room and corporations are switching into high gear to prepare for this ultimate convergence. This was expressed by the President and Chief Executive Officers of Rogers Communications in Rogers' 2009 annual report⁵³:

The transformation underway in our industry is about the blurring of lines between wireline and wireless; between the TV screen, the computer screen and the smartphone screen; between the excitement of real-time and the convenience of time-shifting. It's about richer content, greater mobility, and faster speeds on our customer's platform of choice. It's about digital content available across multiple IP-based platforms.[...]

53 Rogers Communications Inc. 2009 Annual Report, p.2.

As our industry transforms, it will be defined by the marriage of broadband and wireless in an all IP world—setting the stage for new ways of interacting, engaging and consuming information, communications and entertainment—facilitating the intersection of content and distribution. The future will increasingly be driven by consumers looking to access media and communicate anywhere, anytime and anyplace.

Corporate preparedness for this marriage between television and Internet is not limited to radio communications signal carriers, or for that matter, to private entities. The Committee notes, for example, the launch of the tou.tv web site from Radio-Canada, in collaboration with nine other French-language broadcasters and eleven producers, which offers French-language programming on demand in high resolution free of charge (including French versions of popular American shows like “Desperate Housewives” and “Lost”).

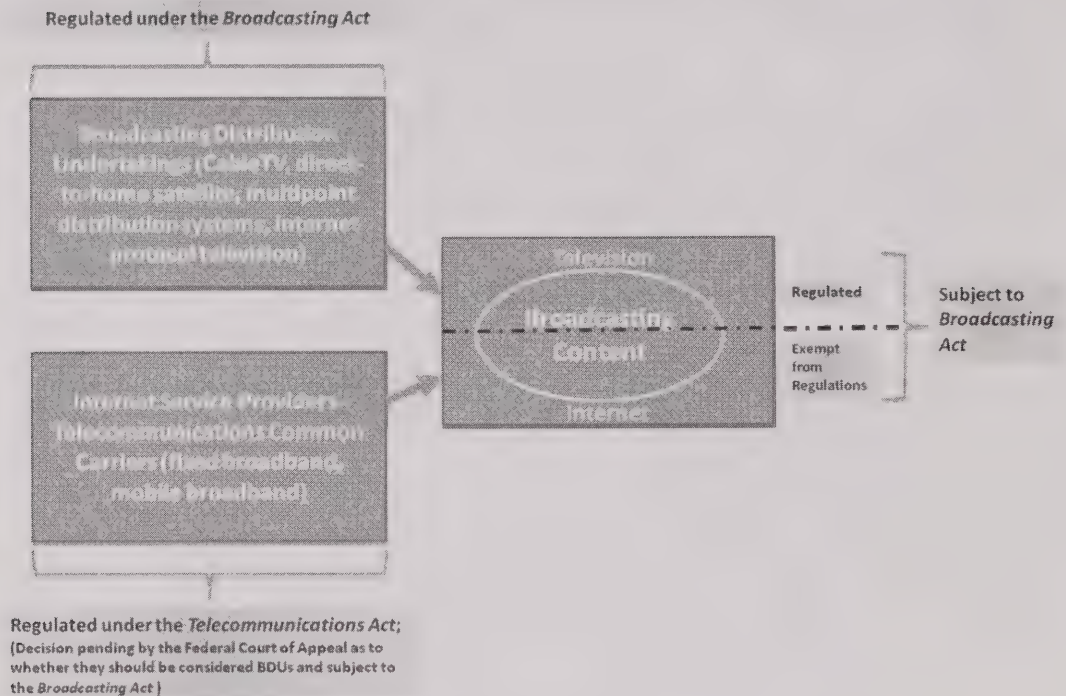
It should be noted that CRTC determined in 1999 that transmissions of programs over the Internet (i.e. “new media broadcasting undertakings”) constituted “broadcasting” that falls within the scope of the *Broadcasting Act*⁵⁴. The CRTC however granted exemption orders to new media broadcasting undertakings that exempt them from regulations under the *Act*. Therefore, new media broadcasting undertakings do not need to register with the CRTC, are not subject to Canadian ownership and control requirements or minimum levels of Canadian content. After consultations, this exemption was broadly renewed in 2009⁵⁵. Of particular note, also in 2009, the CRTC referred to the Federal Court of Appeal the determination as to whether Internet service providers that are telecommunications common carriers⁵⁶ are, in whole or in part, “broadcasting undertakings” subject to the *Broadcasting Act* (review and hearing of the case by the Federal Court is currently on-going at the time of writing this report). Figure 5 shows the current road to broadcasting content in the context of the 2009 CRTC decisions and technological convergence between Internet and television.

54 Public Notice, CRTC 1999-197, <http://www.crtc.gc.ca/eng/archive/1999/pb99-197.htm>.

55 Broadcasting Regulatory Policy, CRTC 2009-329, <http://www.crtc.gc.ca/eng/archive/2009/2009-329.htm>.

56 Section 2 of the *Telecommunications Act* states that “telecommunications common carrier” means a person who owns or operates a transmission facility used by that person or another person to provide telecommunications services to the public for compensation”. Broadcasting Order, CRTC 2009-452, paragraph 7, July 2009, <http://www.crtc.gc.ca/eng/archive/2009/2009-452.htm>.

Figure 5—The Road to Broadcasting Content in a Converged World: The Ever Thinning Line between Internet and Television



The implications of this convergence between Internet and television are so large for Canada's broadcasting sector that they could dwarf any domino effect resulting from the removal of foreign ownership restrictions in the telecommunications industry. In a world where Internet and television is fully converged, nothing could prevent foreign-owned and controlled corporations from aggressively distributing and promoting their broadcasting content via the Internet to a Canadian audience. This poses an enormous challenge to Canadian broadcasting content, and renders the question of how best to protect and promote Canadian cultural sovereignty even more acute. Economists would argue that any technology-driven innovation that is deemed desirable from an economic standpoint, but that negatively affect a societal worthy objective—in this case distribution and promotion of Canadian broadcasting content—should be directly subsidised in order to offset the negative externalities.

As a result, while the removal of foreign ownership restrictions for telecommunications common carriers and broadcasting distributions undertakings may improve competition, services and prices, the following question also needs an urgent response: How can Canada's cultural sovereignty, with respect to broadcasting content, be best protected and promoted in an era of potential complete convergence between television and Internet?

In light of the testimony heard by the Committee and the preceding discussion, the Committee is of the view that the Government of Canada should consider the following recommendations:

Recommendation 1

Clarify the interpretation of the “Control in Fact” test.

Recommendation 2

Remove foreign ownership restrictions in respect of satellite ownership or operation in Canada given that Canadian satellite companies (e.g., Telesat) already face competition from foreign entities in the domestic market.

APPENDIX A LIST OF WITNESSES

Organizations and Individuals	Date	Meeting
Department of Industry	2010/03/25	5
Anne-Marie Lévesque, Senior General Counsel, Legal Services		
Helen McDonald, Assistant Deputy Minister, Spectrum, Information Technologies and Telecommunications		
Marta Morgan, Assistant Deputy Minister, Strategic Policy Sector		
As an individual	2010/03/30	6
Steven Globerman, Director, Center for International Business, Kaiser Professor, Western Washington University		
Friends of Canadian Broadcasting		
Ian Morrison, Spokesperson		
Groupe CIC (Communication, Information, Culture)		
Richard Paradis, President		
Alliance of Canadian Cinema, Television and Radio Artists	2010/04/01	7
Ferne Downey, National President		
Stephen Waddell, National Executive Director		
Association québécoise de l'industrie du disque, du spectacle et de la vidéo		
Solange Drouin, Vice-President and Executive Director, Public Affairs		
Canadian Conference of the Arts		
Garry Neil, President of Neil Craig Associates		
Alain Pineau, National Director		
Communications, Energy and Paperworkers Union of Canada		
Peter Murdoch, Vice-President, Media		
Michel Ouimet, Executive Vice-President, Québec		
Writers Guild of Canada		
Maureen Parker, Executive Director		
Rebecca Schechter, President		
Canadian Radio-television and Telecommunications Commission	2010/04/13	8
Len Katz, Vice-Chairman, Telecommunications		
John H. Keogh, Senior General Counsel		
Konrad W. von Finckenstein, Chairman		

Organizations and Individuals	Date	Meeting
Organisation for Economic Co-operation and Development Dimitri Ypsilanti, Head, Information, Communications and Consumer Policy Division, Directorate on Science, Technology and Industry (Paris)		
Bell Canada Mirko Bibic, Senior Vice-President, Regulatory and Government Affairs	2010/04/15	9
MTS Allstream Inc. Chris Peirce, Chief Corporate Officer		
Rogers Communications Inc. Kenneth Engelhart, Senior Vice-President, Regulatory		
Shaw Communications Inc. Jean Brazeau, Senior Vice-President, Regulatory Affairs Ken Stein, Senior Vice-President, Corporate and Regulatory Affairs		
TELUS Communications Michael Hennessy, Senior Vice-President, Regulatory and Government Affairs		
Globalive Communications Corporation Edward Antecol, Vice-President, Regulatory and Carrier Relations Simon Lockie, Chief Legal Officer and Secretary of Globalive Communications Corporation, Director of the Board of Globalive Wireless Management Corporation Andrea Wood, Chief Legal Officer and Secretary, Globalive Wireless Management Corporation	2010/04/20	10
Public Mobile Bruce Kirby, Vice-President, Strategy Alek Krstajic, Chief Executive Officer		
Astral Media Inc. André Bureau, Chairman of the Board Sophie Émond, Vice-President, Regulatory and Government Affairs	2010/05/04	13
Telesat Canada Daniel S. Goldberg, President and Chief Executive Officer Ian Scott, Executive Director, Government and Regulatory Affairs		
As Individuals Walid Hejazi, Associate Professor of International Business, Rotman School of Management, University of Toronto	2010/05/06	14

Organizations and Individuals	Date	Meeting
Randall Morck, Professor, Department of Finance and Management Science, School of Business, University of Alberta	2010/05/13	16
Department of Industry		
Paul Boothe, Senior Associate Deputy Minister		
Tony Clement, Minister of Industry		
Richard Dicerni, Deputy Minister		

APPENDIX B

LIST OF BRIEFS

Organizations and individuals

Alliance of Canadian Cinema, Television and Radio Artists

Coalition of Internet Service Providers Inc.

Directors Guild of Canada

Documentary Organization of Canada

Elliott, Douglas

Galaxy Broadband Communications Inc.

Hejazi, Walid

Independent Broadcasters Group

MTS Allstream Inc.

Office of the Privacy Commissioner of Canada

Organisation for Economic Co-operation and Development

Public Mobile

Society of Composers, Authors and Music Publishers of Canada

REQUEST FOR GOVERNMENT RESPONSE

Pursuant to Standing Order 109, the Committee requests that the government table a comprehensive response to this Report.

A copy of the relevant Minutes of Proceedings (Meetings Nos. 5, 6, 7, 8, 9, 10, 13, 14, 16, 17, 18 and 19) is tabled.

Respectfully submitted,

Hon. Michael D. Chong, MP

Chair

Conservative Party of Canada Opinion on the Recommendations for the Foreign Ownership Report:

The Government of Canada has recognized the need for reforming Canada's telecommunications foreign ownership restrictions.

In the March 3rd, 2010 *Speech from the Throne (SFT)*, the Government announced its intention to "... open Canada's doors further to foreign investment in key sectors, including the satellite and telecommunications industries, giving Canadian firms access to the funds and expertise they need."

This SFT commitment was further reinforced in Budget 2010, which stated that the "Government of Canada is committed to ensuring that Canadians can benefit from increased competition and investment in the telecommunications sector, which will lead to greater innovation and lower prices for consumers. Increasing foreign investment is an important way of strengthening market competition and attracting new capital and innovative ideas from abroad."

In accordance with the *Speech from the Throne* commitment, the Government should implement policies that will attract more capital into the industry, encourage innovation in both technology and business models, and support competition that would benefit consumers through improved service and lower prices.

The Need for Reform:

The record of testimony before the Committee presents a clear case for reform:

- The Committee heard from a large number of witnesses who argued strongly for reform.
- No Canadian telecommunications or cable company opposed the reform of Canada's telecommunications foreign ownership restrictions.
- Several telecommunications companies advocated for the reform of these restrictions, and others advocated for reform conditional on certain criteria being met.

Benefits of Reform:

Many witnesses before the Committee articulated the potential benefits of reform:

- Lower costs of capital;
- Reduced barriers to entry;
- Increased viability of telecommunications new entrants and start up businesses;
- Increased productivity and innovation;
- Increased consumer choice; and

- The encouragement of the continued development of a world class telecommunications industry.

Evidence before the Committee:

Evidence before the Committee highlighted the tendency of the current telecommunications foreign ownership restrictions to adversely affect new entrants and small players by raising their cost of capital and diminishing their ability to vigorously compete against large established players.

The Committee heard from Dimitri Ypsilanti of the Organization for Economic Co-operation and Development (OECD), who stated that of the 30 OECD member countries, only three countries have foreign investment restrictions that apply to all public communications operators: Canada, Mexico and Korea. According to Mr. Ypsilanti, “of the three countries, Canada has the most severe restrictions”.

On the issue of the impact on employment at head offices, Dr. Walid Hejazi testified that there is no rigorous evidence to indicate a hollowing out of the Canadian economy. Furthermore, according to Dr. Hejazi, “head office activity is more robust at foreign, in comparison to domestic, head offices, as shown by research done at Statistics Canada.”

Testimony before the Committee also addressed potential cultural implications of changes to the telecommunications foreign ownership restrictions. For example, witnesses before the Committee expressed concerns that, as a result of technological and corporate convergence, changes to Canada’s telecommunications foreign ownership restrictions would eventually impact broadcasting content, and as a result, would affect Canada’s cultural sovereignty. The Honourable Tony Clement, Minister of Industry, stated emphatically during his appearance before the Committee on May 13th, 2010 that the Government “... will not consider anything that might impair our ability to pursue our Canadian culture and content policy objectives”.

Action:

The Government of Canada recently launched a consultation paper on a digital economy strategy (DES) in order to promote a world class information and communication technologies (ICT) sector. According to the Honourable Minister Clement, foreign direct investment will be an important aspect of furthering the Digital Economy Strategy, particularly with respect to building the digital infrastructure of the 21st century.

Recommendations:

In accordance with the 2010 *Speech from the Throne* commitment, the Government should implement policies that:

- Attract more foreign investment into the telecommunications industry
- Encourage innovation in both technology and business models
- Ensure that those sectors of the telecommunications industry that are most in need of capital would benefit
- Further competition in the telecommunications sector
- Provide consumer benefit through improved service and lower prices
- Enhance the competitiveness and productivity of the Canadian economy.

In addition, no action should be taken that would compromise the government's ability to protect Canadian culture and encourage Canadian content.

INDU – Foreign Ownership

Supplementary Report from the Liberal Party

7 June 2010

On the General Issue of Foreign Ownership for Telecommunications Common Carriers and Broadcasting Distribution Undertakings (BDUs), the Liberal Party proposes the following option:

Liberal Party option

Maintain the status quo (i.e. leave current foreign ownership restrictions in place) until a thorough review of the implications of removing the restrictions and of technological convergence (in particular the convergence between internet and television) on Canada's broadcasting sector is undertaken.

If, following such a thorough review, there is assurance that regulations are in place or can be put in place to ensure that Canada's cultural sovereignty will be preserved, then change the limit for foreign ownership of voting shares to 49% for telecommunications common carriers, BDUs and programming undertakings while keeping the "control in fact" test in place for all three groups.

If not satisfied that Canada's cultural sovereignty will be preserved, do not change the current limits.

Bloc Québécois Supplementary Opinion

Selling Its Sovereignty to the Highest Bidder

Background

The Bloc Québécois would like to begin by thanking the many individuals and groups from Quebec and Canada who testified before the Committee on the important issue of foreign ownership in the communications sector.

“Globalive is a Canadian company, and meets Canadian ownership and control requirements under the *Telecommunications Act*,”¹ said the Conservative Industry Minister in December 2009, overturning the decision by the Canadian Radio-television and Telecommunications Commission (CRTC) that Globalive, a telecommunications company seeking to operate in Canada, did not meet the factual requirements set out in the Act.

The CRTC reached its decision in October 2009, after Globalive spent \$442 million on spectrum licences in an auction. In a news release explaining its decision, the CRTC stated that “the Commission found it particularly important that Orascom owns 65.1 per cent of the equity, has entered into a strategic technical arrangement with Globalive, controls and holds the ‘Wind’ brand under which Globalive will operate, and holds the overwhelming majority of the outstanding debt.”²

The Bloc Québécois believes the Conservative government has always been aware that Globalive contravenes Part II of the *Telecommunications Act* but, given its determination to eliminate foreign ownership restrictions, the government issued an order breaching the Act and quickly announced its intention to amend it.

The purpose of the Committee’s study was to determine whether or not the Act had been breached. Throughout study, the Bloc Québécois reflected on the issue of foreign ownership, focusing on the interests of consumers and citizens in general, and on the cultural sovereignty of Canada and, by the same token, of Quebec.

How do we best serve consumer interests?

On 21 September 2005, David Emerson, who was Industry Minister at the time and subsequently went over to the Conservatives in February 2006, said he

¹ Industry Canada news release, 11 December 2009.

² CRTC news release, 29 October 2009.

was open to relaxing foreign ownership regulations in the telecommunications sector if it would make Canada more competitive.

In its report of March 2006, the Telecommunications Policy Review Panel recommended “a phased liberalization of foreign ownership rules for telecommunications carriers that are not involved in broadcasting.”³ Maxime Bernier, who was Industry Minister at the time, was very supportive of the idea and has reiterated his support more recently.

The Speech from the Throne delivered on 3 March 2010 went even further: “Our Government will open Canada’s doors further to venture capital and to foreign investment in key sectors, including the satellite and telecommunications industries, giving Canadian firms access to the funds and expertise they need.”⁴

The Conservatives consistently invoke consumer interest to support their actions. As the Industry Minister stated in December 2009, “Our goal has always been greater competition in the telecommunications industry, which leads to lower prices, better service and more choice for consumers and business.”⁵

The evidence received during committee hearings did not convince the Bloc Québécois that foreign ownership serves consumer interest. Moreover, it would be very surprising if foreign telecommunications companies were interested in remote areas—indicating that the presence of new players would in no way guarantee greater regional broadband access.

According to the latest CRTC report on competition in the communications sector, about 94% of Canadian households can access broadband services using landline facilities. Canadians can also access broadband mobile services, and about 91% of them do so using handheld mobile devices.⁶

The Bloc Québécois believes that the entry of foreign companies would by no means guarantee greater access to the telecommunications system. Mirko Bibic, Senior Vice-president of Regulatory and Government Affairs at Bell Canada, stated that “if Verizon, AT&T, and T-Mobile owned Bell, Rogers, and TELUS, Canada today would not have the world’s best HSPA plus wireless networks, and certainly not in small and rural communities across the country.”⁷

Does the presence of these foreign companies clearly help to lower the cost of telecommunications services? The Bloc Québécois is not at all sure. As Richard Paradis told the Committee, “even if lots of companies were allowed to

³ http://www.telecomreview.ca/eic/site/tprr-gecrt.nsf/eng/h_rx00100.html

⁴ <http://www.discours.gc.ca/eng/media.asp?id=1388>

⁵ Industry Canada news release, December 11, 2009.

⁶ CRTC, *Communications Monitoring Report*, August 2009, page i.

⁷ Mirko Bibic, House of Commons Standing Committee on Industry, Science and Technology, 15 April 2010.

enter the market, they would not necessarily be able to offer products at a better price.”⁸

In its 2009 monitoring report, the CRTC stated that broadcasting revenues increased 7% to \$14 billion in 2008, and telecommunications revenues increased 6% to \$40 billion.⁹ Conventional wisdom dictates that this sector would benefit greatly from an infusion of foreign capital, but we can see that things were not going too badly, even at the peak of the international financial crisis in 2008–2009. A massive influx of capital will likely be good for shareholders, but there are no guarantees when it comes to consumers.

Kenneth Engelhart of Rogers Communication spoke clearly on the issue of telecommunications costs: “I really think that many of these studies, particularly many of the OECD studies, have a lot of malarkey in them [...] You have to look at the right metrics [...] In wireless, for example, you could ask what the average revenue is per minute. That’s the simplest, easiest way to compare countries, and when you do that, Canada is one of the ten cheapest countries in the world. If you look at our broadband services and at the speeds you’re actually getting, as opposed to the speeds that people are advertising, again we provide some of the best value in the world. So I think that if the studies are done properly.... There was a World Economic Forum report that came out showing Canada as seventh-best in the world. Professor Waverman [...] showed that the OECD studies were wrong and that Canada was one of the cheapest countries. If you look at the right numbers and look at the question properly, I believe we’re doing very well in Canada.”¹⁰

Lastly, the economic situation needs to be considered, as Ian Morrison so eloquently explained: “I’d just like to point out that in 2003, when this committee was studying this matter the last time, the Canadian dollar was down in the range of 70 cents and below. Today, the Canadian dollar is at 98 cents and is projected to pass above parity. It’s a 50% change in exchange value with the U.S. dollar. The euro was at 1.6-something and is now 1.35. It’s a 15% change. These things tend to tilt statistics in a way that makes our infrastructure look more expensive but have nothing to do with the underlying fundamentals.”¹¹

However, the Industry Minister maintains that opening up to foreign ownership would provide access to funds and expertise that the telecommunications industry needs. With revenues of \$40 billion—a 6% increase

⁸ Richard Paradis, House of Commons Standing Committee on Industry, Science and Technology, 30 March 2010.

⁹ CRTC, *Communications Monitoring Report*, August 2009, page i.

¹⁰ Kenneth Engelhart, House of Commons Standing Committee on Industry, Science and Technology, 15 April 2010.

¹¹ Ian Morrison, House of Commons Standing Committee on Industry, Science and Technology, 30 March 2010.

in a period of financial crisis—should we conclude that the sector’s main problem lies in the area of technology? That’s not what the witnesses told us.

Kenneth Engelhart of Rogers Communications was very clear on this issue: “Canada leads the G-8 in broadband deployment. We have much higher broadband deployment than most OECD countries, and the latest concern of governments has been with ultra-fast broadband. In France, you can really get ultra-fast broadband mostly in Paris. In Canada, Shaw, Rogers, Videotron, Cogeco, EastLink, we all offer ultra-fast broadband. That is 90% of Canada’s population right there. In wireless, the latest and greatest thing is ultra-fast wireless broadband, a network called HSPA plus. There are 17 networks like that in the world, and Canada has three of them: Bell, Rogers, and TELUS. So I disagree very strongly with people who say that Canada lags in investment and innovation. Now I understand the OECD’s point. They’re saying free markets are a good thing and open entry of foreign entities is more free. I understand that. But I disagree with their notion that we lag the world. In fact, we’re leading the world.”¹²

The Chairman of the CRTC supported this view, saying that “we are one of the only countries that has a coast-to-coast high-speed wireless access network right now. So we’re not doing badly. Especially given our land mass, this is quite something.”¹³

To sum up, the Bloc Québécois is not convinced that opening up to foreign ownership would be an advantage in terms of accessibility, increased competition, innovation or consumer cost. That is why we believe that the quotas provided for in the Act must be maintained.

Could regulation be the best approach?

In order to stimulate competition, the CRTC, in its April 2006 decision *Forbearance from the regulation of retail local exchange services*, advocated refraining from regulation in a defined geographic area once an incumbent local exchange carrier had suffered a 25% market share loss.

On 13 June 2006, the Minister directed the CRTC to do an about-face and give market forces greater leeway. A news release issued by Industry Canada stated as follows: “Tabling this document signals the government’s intention to direct the CRTC to rely on market forces to the maximum extent feasible under the *Telecommunications Act* and regulate—where there is still a need to do so—in a manner that interferes with market forces to the minimum extent necessary,” said Minister Bernier. ‘All Canadian consumers will benefit from a stronger

¹² Kenneth Engelhart, House of Commons Standing Committee on Industry, Science and Technology, 15 April 2010.

¹³ Konrad W. von Finckenstein, House of Commons Standing Committee on Industry, Science and Technology, 13 April 2010.

competitive environment that will bring greater choice and even lower prices and better services.”¹⁴

Despite the power of incumbent companies, Maxime Bernier was already seeking deregulation in June, perhaps due in part to the influence of the Montreal Economic Institute: “While one could argue that the telephone industry was a natural monopoly before the development of new technologies, such is no longer the case; it therefore appears that the CRTC no longer has a reason to intervene in this field. There are solid economic reasons to justify true and full deregulation of Canadian telecommunications.”¹⁵ [TRANSLATION]

The Industry Committee requested a moratorium on the policy direction from 13 June to 31 March 2007. However, on 11 December 2006, Maxime Bernier, the Industry Minister at the time, announced that telephone companies could set their own rates as they liked in any geographic area provided that there were at least three competing telephone companies in that area.

The Bloc Québécois notes that competition has not increased in Quebec since the order was issued in December 2006 and that the deregulation ordered by the Conservatives has not had the anticipated effect. Clearly, the almighty free market has not lived up to expectations, and there are no indications that foreign ownership will succeed where deregulation has failed.

As Richard Paradis told the Committee, “We should maybe find ways to pressure companies to bring the rates down, but it’s not a solution to bring in new people.”¹⁶

Prior to the Conservatives’ free-market directives and orders, the CRTC had the power to establish floor prices and ceiling prices, the former to encourage competition and the latter to prevent companies with a near-monopoly from abusing their position.

Before the Conservatives came to power, Canada’s approach to regulating telecommunications focused more on changing the often monopolistic telephone market through greater competition. Regulation decreased as competition grew.

Only regulation can guarantee compliance with the Canadian Telecommunications Policy. The objectives of this policy are to:

- facilitate the orderly development throughout Canada of a telecommunications system that serves to safeguard, enrich and

¹⁴ Industry Canada news release, 13 June 2006.

¹⁵ Montreal Economic Institute, *A-t-on encore besoin de réglementer la téléphonie?*, May 2004.

¹⁶ Richard Paradis, House of Commons Standing Committee on Industry, Science and Technology, 30 March 2010.

strengthen the social and economic fabric of Canada and its regions; and

- render reliable and affordable telecommunications services of high quality accessible to Canadians in both urban and rural areas in all regions of Canada.¹⁷

Regulation does even more. In its report submitted to the Telecommunications Policy Review Panel, the CRTC stated that “on 16 December 1992, prior to coming into force of the *Telecommunications Act*, the Commission initiated a public proceeding to examine whether the existing regulatory framework should be modified in light of developments in the industry. In that proceeding, the Commission noted that, in an information-based economy, a modern and efficient telecommunications infrastructure is a fundamental component of, and vehicle for, the production and consumption of goods and services. The Commission noted further that, in recent years, technological change and increasing competition had significantly altered the nature of the telecommunications industry, so that, in addition to fulfilling the basic communications requirements of all subscribers, telecommunications had evolved into a tool for information management and a productivity enhancer for business. These changes had allowed the telephone companies to develop a wide range of new audio, video and high-speed data services to satisfy the demands of both business and residence consumers in the local and long distance markets.”

If telecommunications has become a “tool for information management,” then regulation of the industry is essential.

Moreover, we cannot approach telecommunications from a strictly commercial perspective since the very nature of the industry involves the transmission of information throughout Quebec.

Quebec has no way of harnessing the telephone industry or establishing a policy to control it properly or encourage competition. Only a regulatory body can do this.

Unfortunately, it is now refraining from regulation. As Peter Murdoch pointed out, “The real problem has been that Canada's regulated telecommunications service providers have not had to innovate to reduce prices because the *Telecommunications Act* does not require the CRTC to regulate in the public interest.”¹⁸

Is cultural sovereignty up for sale?

¹⁷ *Telecommunications Act*

¹⁸ Peter Murdoch, House of Commons Standing Committee on Industry, Science and Technology, 1 April 2010.

The pace of technological change in telecommunications and broadcasting is particularly fast, and the two fields are getting increasingly harder to separate. As stated by the CRTC Chairman, "The convergence of telecom and broadcasting has now been widely recognized as a fact of life. What is still being debated, however, is its impact on Canada's legislative and regulatory structure."¹⁹

More than 50 years ago, the Massey Commission reported that "in the early days of broadcasting, Canada was in real danger of cultural annexation to the United States. Action taken on radio broadcasting by governments representing all parties made it possible for her to maintain her cultural identity."²⁰

This opinion was reiterated in the 1986 Caplan-Sauvageau report: "As Sir John Aird's commission reported to the government in 1929, when radio alone was at issue, Canada was fast becoming a mere satellite of American broadcasting."²¹

When it comes to culture, Canadian consumers—as apart from Quebec consumers—have always been heavily influenced by the United States.²² The federal government developed such mechanisms as the Canadian Broadcasting Policy to safeguard cultural diversity.

Mobile telephones have no content regulations and are becoming de facto broadcasting tools.²³ Consequently, the Bloc Québécois would see any loss of control over these companies by Canadian interests as the first sign that the federal government was relinquishing cultural sovereignty. Broadcasters would be justified in thinking it unfair for Canadian content quotas to apply to them if potential telecommunications companies could broadcast whatever content they liked on mobile phones.

André Bureau of Astral Media highlighted the issue, stating that "the problem of foreign ownership in the telecommunications sector is one to which broadcasters like ourselves can relate, since we now operate in an environment

¹⁹ Konrad W. von Finckenstein, House of Commons Standing Committee on Industry, Science and Technology, 13 April 2010.

²⁰ Report of the Royal Commission on National Development in the Arts, Letters and Sciences, 1949, page 280.

²¹ Report of the Task Force on Broadcasting Policy, September 1986, page 691.

²² "Except in Quebec where audiences are entertained and invigorated by original, home-grown dramatic productions, American programming dominates the airwaves to an extent that is largely unknown and unimaginable in any other country outside of the United States itself." *Our Cultural Sovereignty: the Second Century of Canadian Broadcasting*, Standing Committee on Canadian Heritage, June 2003, pages 4-5.

²³ As Konrad Von Finckenstein pointed out, "In view of the convergence of telecom and broadcasting, any liberalized foreign-ownership rules for telecom should give due consideration to the social and cultural objectives of the *Broadcasting Act*."

marked by the convergence of broadcasting and telecommunications. More and more, cable, telephone and wireless communications companies are offering every day a similar range of telephone, data transmission and video-broadcasting services.”²⁴

The Bloc Québécois believes that not only should current foreign ownership restrictions be maintained but broadcasting and telecommunications legislation should be merged so that convergence and the new communications environment can be properly regulated.

Quebec’s struggle over telecommunications and broadcasting

Quebec has long called for broadcasting to be under provincial jurisdiction. Back in 1929, Quebec Premier Alexandre Taschereau held a vote on a Quebec broadcasting act. The federal government responded by passing the Canadian Radio Broadcasting Act on 26 May 1932. This legislation provided for the establishment of the Canadian Radio and Television Commission, which was instituted that same year and was the forerunner of the CRTC.

On 25 February 1968, Daniel Johnson explained very clearly why Quebec should have a say in communications: “The assignment of broadcasting frequencies cannot and must not be the prerogative of the federal government. Quebec can no longer tolerate being excluded from a field where its vital interest is so obvious.”

Quebec governments of all political stripes have defended this critical component of Quebec’s development.

When Lawrence Cannon was Minister of Communications from 1990 to 1992, his department prepared a more detailed proposal on the issue: “Quebec must be able to determine the operating rules for radio and television broadcasting systems, and to control the development plans of telecommunications networks, service fee structures and the regulation of new telecommunications services [...] Quebec cannot let others control programming for electronic media within its borders [...] To that end, Quebec must have full jurisdiction and be able to deal with a single regulatory body.”

The determination shown by Quebec governments to have jurisdiction over telecommunications stems from their desire to establish parameters for the relationship between citizens (including corporate citizens) in Quebec.

Since the time of Premier Taschereau, Quebec has claimed the right to control its broadcasting because the message being transmitted was essentially

²⁴ André Bureau, House of Commons Standing Committee on Industry, Science and Technology, 4 May 2010.

a cultural matter. The Supreme Court quickly ruled that the federal government had jurisdiction since airwaves exceed provincial boundaries.

Conclusion

Given the various challenges Quebec faces in comparison with the rest of Canada, particularly in the areas of language and culture, the Bloc Québécois recommends as follows:

- maintain current foreign ownership quotas;
- undertake a study of new communications legislation that integrates telecommunications and broadcasting;
- pass legislation as soon as possible to establish a Quebec broadcasting and telecommunications board that would regulate pursuant to the *Broadcasting Act* and the *Telecommunications Act*.

NDP SUPPLEMENTARY OPINION

The committee hearings into the foreign ownership rules and regulations in the telecommunications sector have raised many issues and concerns brought forth by many witnesses who testified. The only effective conclusion that appeared to sustain any consensus by committee members was that simplistic proposals will not address the challenges in the sector faced by consumers, commercial participants, cultural industries and future innovation by Canadian technology companies.

Given the recent spectrum auction which created the opportunity for three new entrants that have just begun operations, now is the time to stay with the original plan for the next two years to let the market evolve and competition to take place between the new entrants and the established incumbents. Furthermore, significant capital has been deployed and business planning developed and implemented based upon the expectations set out by the government when the spectrum auction took place that the rules setting aside spectrum available only for new entrants, with no mergers with established operators allowed, would remain in place for the time specified. To change the present regulatory regime during this period is unfair and discriminatory to those who complied with rules expecting them to be in place for the expected time.

Competition issues not addressed by the government's proposed changes:

- The removal of foreign ownership rules in the telecom sector will lead to takeovers and mergers of existing Canadian firms, resulting in the same market structure of only two or three competitors which has been the experience in other markets that have lifted foreign ownership limits.
- As various studies have expounded, Canada has some of the highest prices for wireless telecom services in the world, and consolidation by foreign companies won't address this problem.
- Leading foreign investors and market experts in the wireless telecom sector have stated that during the next few years there will be major consolidation in the sector. All small and medium-sized operators are looking for appropriate M. &A. deals to be able to secure their position in respective markets. Removing foreign ownership limits in

Canada would put the Canadian wireless market in the global consolidation process.

Innovation issues not addressed by the government's proposed changes:

- As has been experienced in the larger technology sector, ownership determines where research and development takes place.
- The bankruptcy and sell off to foreign companies of Nortel's, previously Canada's largest private funder of research and development, divisions has led to a significant set back in Canada's wireless research and innovation.
- Removing foreign ownership restrictions in the sector will accelerate the process of further research and development being moved offshore to detriment of Canada's longer term innovation and productivity.

Cultural sovereignty issues not addressed by the government's proposed changes:

- With the convergence taking place between media, the internet and the wireless sector significant concerns and issues are being raised on its impact on Canada's cultural industries
- The effectiveness of Canadian content rules and regulations must be examined to ensure the vibrancy and robustness of Canada's cultural industries
- Removing the foreign ownership restrictions in the wireless sector before a comprehensive examination and a new regulatory apparatus has been established will undermine Canada's cultural sovereignty.

Consumer issues not addressed by the government's proposed changes:

- Increasing foreign ownership won't solve the problem of the need for enforceable rules ensuring consumer friendly standards and conduct by providers.
- Foreign ownership will not lead to lower prices for consumers if consolidation, which is the experience in other countries' wireless markets, is the end result rather than competition which must be ensured by effective regulation

- The need is a 'Wireless Consumer Bill of Rights', which includes significant consumer protections, anti-gouging measures, and a real complaint system where consumers are listened to seriously and enforcement actions are taken rapidly against non-complaint companies
- Office of the Commissioner for Telecom Complaints that the government created a few years ago, has not been effective and needs to be reformed
- The need for universal access guarantees to wireless telephony, which is institutionalized in others countries, must be established so that affordability and equity is maintained in the marketplace.

In conclusion, the present foreign ownership restrictions and the strategy in place tied to the spectrum auction must be maintained for the next two years. A further study examining the significant convergence of media, the internet and the wireless sector and its impact on Canadian cultural sovereignty needs to be undertaken before fundamental market structures a changed. The onus is on the incumbents and the new entrants to provider greater customer service, world leading innovative products, and more competitive prices for consumers which are the true tests and most relevant measurements of the success of any regulatory regime.

- Le poste de commissaire aux plaintes relatives aux services de télécommunications que le gouvernement a créé il y a quelques années n'est pas efficace et doit être réformé.
- Il faut établir des garanties d'accès universel à la téléphonie sans fil, comme dans d'autres pays, afin que le marché soit abordable et équitable.

En conclusion, les actuelles restrictions relatives à la propriété étrangère et la stratégie en place liées à la vente aux enchères du spectre doivent être maintenues pour les deux prochaines années. Il faut également mener une nouvelle étude sur la convergence entre les médias, l'internet et le secteur du sans-fil et ses répercussions sur la souveraineté culturelle du Canada avant de modifier les structures fondamentales du marché. Il revient aux entreprises établies et aux nouvelles venues d'offrir un meilleur service à la clientèle, des produits novateurs de classe mondiale et des tarifs plus compétitifs pour les consommateurs. Ces éléments sont les véritables tests et les mesures les plus pertinentes du succès de tout régime réglementaire.

- Comme en fait foi l'expérience dans le secteur de la technologie en général, le régime de propriété décide du lieu où se font la recherche et le développement.
 - La faillite et la vente à des intérêts étrangers des divisions de Nortel, autrefois le plus important bailleur de fonds privé au Canada dans le secteur de la recherche et du développement, ont miné de façon substantielle la capacité du Canada en matière de recherche et d'innovation dans le domaine du sans-fil.
 - Le retrait des restrictions relatives à la propriété étrangère accélérera le déplacement vers l'étranger des futures initiatives de recherche et développement, au détriment de l'innovation et de la productivité à long terme du Canada.
- Les changements que propose le gouvernement ne tiennent pas compte des enjeux suivants pour ce qui est de la souveraineté culturelle :

- La convergence entre les médias, l'internet et le secteur du sans-fil à laquelle nous assistons actuellement soulève des inquiétudes et des questions importantes au sujet de ses répercussions sur l'industrie culturelle canadienne.
- Il faut étudier l'efficacité de la réglementation concernant le contenu canadien pour assurer le dynamisme et la solidité de notre industrie culturelle.
- Le retrait des restrictions relatives à la propriété étrangère dans le secteur du sans-fil avant un examen exhaustif de la situation et l'établissement d'un nouveau mécanisme de réglementation nuira à la souveraineté culturelle du Canada.

- Les changements que propose le gouvernement ne tiennent pas compte des enjeux suivants pour ce qui est de la consommation :
- Le fait de s'ouvrir à la propriété étrangère ne réglera pas le problème que pose le besoin de règles exécutives contraignant les exploitants à adopter des normes et un comportement éthique favorables aux consommateurs.
 - La propriété étrangère n'entraînera pas de réduction tarifaire pour les consommateurs si elle a pour résultat de regrouper les entreprises plutôt que de stimuler la compétitivité (que doit garantir une réglementation efficace), comme c'est le cas dans d'autres marchés étrangers de télécommunications sans fil.
 - Il faut créer une déclaration des droits des consommateurs de produits sans fil qui comprendrait des mesures sérieuses de protection des consommateurs empêchant toute exploitation, ainsi qu'un véritable mécanisme de plaintes qui tiendrait compte véritablement des déclarations des consommateurs et appliquerait avec diligence des mesures coercitives à l'encontre des entreprises fautives.

Lors des audiences du Comité, de nombreux témoins ont soulevé de multiples questions et exprimé diverses préoccupations au sujet des règles relatives à la propriété étrangère dans le secteur des télécommunications. Les membres du Comité n'ont semble s'entendre unanimement que sur un point, à savoir que des propositions simplistes ne sauraient régler les problèmes de ce secteur auxquels se heurtent les consommateurs, les entreprises commerciales, l'industrie culturelle et les entreprises technologiques sur le plan de l'innovation.

Avec la vente aux enchères du spectre qui a donné l'occasion à trois nouveaux venus de s'installer sur le marché, il faut s'en tenir au plan initial pour les deux prochaines années et laisser le marché évoluer pour qu'il y ait concurrence entre les nouveaux venus et les exploitants établis. Qui plus est, des capitaux importants ont été investis, et des plans d'affaires ont été élaborés et mis en œuvre en fonction des règles établies par gouvernement au moment de la vente aux enchères du spectre. Ces exigences consistaient à n'offrir le spectre qu'aux nouveaux venus pour une période précise et à interdire aux exploitants établis de fusionner. Changer l'actuel régime réglementaire au cours de cette période est injuste et discriminatoire pour ceux qui ont respecté les règles, car ils s'attendaient à ce qu'elles demeurent en place pour la période prévue.

Les changements que propose le gouvernement ne tiennent pas compte des enjeux suivants pour ce qui est de la concurrence :

- La levée des règles relatives à la propriété étrangère dans le secteur des télécommunications entraînera des fusions et des acquisitions au sein des entreprises canadiennes existantes. Par conséquent, la structure du marché continuera de n'être constituée que de deux ou trois concurrents. C'est du moins ce qu'a démontré l'expérience dans les autres marchés où les restrictions relatives à la propriété étrangère ont été levées.
- Comme l'ont démontré diverses études, le Canada pratique des tarifs de services de télécommunications sans fil qui sont parmi les plus élevés au monde. Le regroupement par des entreprises étrangères ne réglera pas ce problème.
- Selon les principaux investisseurs étrangers et experts du secteur des télécommunications sans fil, on assistera à un important regroupement des entreprises de l'industrie au cours des prochaines années. Tous les exploitants de petites et de moyennes tailles sont à la recherche d'occasions de fusions et d'acquisitions intéressantes pour être capables d'assurer leur position dans leur marché respectif. Le retrait des restrictions relatives à la propriété étrangère au Canada placerait le marché canadien du sans-fil dans ce processus de regroupement mondial.

Les changements que propose le gouvernement ne tiennent pas compte des enjeux suivants pour ce qui est de l'innovation :

Conclusion

Face aux différents défis auquel fait face le Québec par rapport au reste du Canada, notamment la langue et la culture, le Bloc Québécois recommande :

- De maintenir les quotas actuels en propriété étrangère;
- D'entreprendre une étude sur une nouvelle loi sur les communications, intégrant les télécommunications et la radiodiffusion;
- D'adopter une loi dans les meilleurs délais permettant la création d'un Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications québécois qui réglerait en fonction de la Loi sur la radiodiffusion et la Loi sur les télécommunications.

pouvoir réglementer adéquatement en fonction de la dite convergence et de la nouvelle réalité des communications.

Le combat du Québec pour ses télécommunications et sa radiodiffusion

Le Québec a toujours demandé que la radiodiffusion soit reconnue comme compétence des provinces. Dès 1929, le premier ministre du Québec, Alexandre Taschereau, faisait voter la « Loi relative à la radiodiffusion en cette province ». Le gouvernement fédéral répondait le 26 mai 1932, avec l'adoption de la Loi canadienne de la radiodiffusion qui prévoyait la création de la Commission canadienne de la radiodiffusion (CCR), laquelle instituée la même année devenait l'ancêtre du CRTC.

Daniel Johnson exprimait très clairement, le 25 février 1968, pourquoi le Québec devait avoir son mot à dire en matière de communication :

« L'attribution des ondes ne peut et ne doit pas être l'apanage du gouvernement fédéral. Le Québec ne peut tolérer plus longtemps d'être tenu à l'écart d'un domaine où son intérêt vital est aussi évident. »

Cette dimension vitale au développement du Québec a été défendue par les gouvernements du Québec de toutes les allégeances.

De façon plus explicite, lors du passage au ministère des Communications de Lawrence Cannon, entre 1990 et 1992, le ministère préparait un projet de position québécoise dans lequel on pouvait lire :

« Le Québec doit pouvoir déterminer les règles de fonctionnement des systèmes de radio et de télévision, contrôler les plans de développements des réseaux de télécommunications, la tarification des services de même que la réglementation des nouveaux services de télécommunications. (...) Le Québec ne peut laisser à d'autres le contrôle de la programmation des médias électroniques sur son territoire. (...) Pour y arriver le Québec doit avoir pleine juridiction et avoir recours à un seul organisme de réglementation. »

L'opiniâtreté des gouvernements du Québec d'avoir la compétence des télécommunications relève ainsi de sa volonté de pouvoir travailler à l'établissement de paramètres régissant les relations entre les citoyens (incluant les citoyens corporatifs) sur le territoire québécois.

Le gouvernement du Québec, sur la base que le message transmis était essentiellement culturel, a, depuis Taschereau, toujours revendiqué le droit de gérer sa radiodiffusion. La Cour suprême, considérant que les ondes dépassaient les territoires des provinces a jugé très rapidement que cette compétence était fédérale.

pays de conserver son identité culturelle.²⁰ », pouvait-on lire il y a plus d'un demi-siècle dans le rapport de la commission Massey.

« Dès 1929, alors que la radio régnait seule sur la galaxie Fessenden, Sir John Aird alertait le gouvernement : le Canada était en passe de devenir à brève échéance un simple satellite de la radiodiffusion américaine²¹. », nous rappelait en 1986 le rapport Caplan-Sauvageau.

Les habitudes de consommation culturelle canadiennes — à l'exception du Québec — ont toujours témoigné de la très forte influence de la culture américaine au Canada.²² Pour préserver sa diversité culturelle, le gouvernement fédéral s'est doté de moyens de protection notamment la Politique canadienne de radiodiffusion.

Alors qu'il n'y a nulle réglementation sur le contenu pour les appareils de téléphonie portables et que ceux-ci deviennent de facto des outils de radiodiffusion²³, une perte du contrôle effectif par des intérêts canadiens de ces entreprises signifierait pour le Bloc Québécois le début de l'abandon par le gouvernement fédéral de sa souveraineté culturelle. Les radiodiffuseurs trouveront à juste titre qu'il est injuste que des quotas de contenu canadien s'appliquent à eux alors que d'éventuelles entreprises de télécommunication pourraient diffuser sur des portables le contenu qu'ils souhaitent.

Monsieur André Bureau d'Astral Média soulignait, à cet égard, que « le problème de la propriété étrangère dans le secteur des télécommunications trouve écho auprès des radiodiffuseurs comme nous, puisque nous exerçons maintenant nos activités dans un environnement caractérisé par la convergence entre la radiodiffusion et les télécommunications. Il est en effet de plus en plus vrai chaque jour que les entreprises de cablodistribution, de téléphonie et de communications sans fil se trouvent à offrir une gamme semblable de services de téléphonie, de traitement de données et de radiodiffusion-vidéo.²⁴ »

Le Bloc Québécois est d'avis qu'il faut non seulement conserver les restrictions actuelles en matière de propriété étrangère mais plus encore fusionner les lois sur la radiodiffusion et sur les télécommunications afin de

20	Rapport de la Commission royale d'enquête sur l'avancement des arts, des lettres et des sciences au Canada, 1949, Page 327.
21	Rapport du groupe de travail sur la politique de la radiodiffusion, septembre 1986, page 745.
22	« Saut au Québec où le public se passionne pour les dramatiques originales créées ici, les émissions américaines dominent les ondes à un point qui est pratiquement inconnu et inimaginable dans tout pays autre que les États-Unis eux-mêmes. », Notre souveraineté culturelle : le deuxième siècle de la radiodiffusion canadienne. Comité permanent du patrimoine canadien, juin 2003, pages 4-5.
23	Dallieurs, comme le soulignait encore Konrad Von Finckenstein, « Compte tenu de la convergence des télécommunications et de la radiodiffusion, toute libéralisation des règles de propriété étrangère au chapitre des télécommunications doit bien tenir compte des objectifs sociaux et culturels de la Loi sur la radiodiffusion. »
24	André Bureau, Comité permanent de l'industrie, des sciences et de la technologie de la Chambre des communes, 4 mai 2010

18	Peter Murdoch, Comité permanent de l'industrie, des sciences et de la technologie de la Chambre des communes, 1 ^{er} avril 2010.
19	Konrad W. von Finckenstein, Comité permanent de l'industrie, des sciences et de la technologie de la Chambre des communes, 13 avril 2010

« Au début de la radiodiffusion, le Canada était vraiment menacé d'annexion culturelle par les États-Unis. Les mesures prises à l'égard de la radiodiffusion par des gouvernements émanant de tous les partis ont permis au

Les développements technologiques en télécommunication et en radiodiffusion sont particulièrement rapides et il est de plus en plus difficile de les séparer l'un de l'autre. Comme le soulignait le président du CRTC, « tout le monde est d'accord pour dire que la convergence des télécommunications et de la radiodiffusion est un fait accompli. Ce qui anime encore le débat, c'est son incidence sur la structure législative et réglementaire du Canada.¹⁹ »

Souveraineté culturelle à vendre ?

Hélas, il s'en abstient désormais. Comme le soulignait Peter Murdoch, « Dans le fond, le problème, c'est que les fournisseurs réglementés de services de télécommunications du Canada n'ont pas eu à innover pour réduire leurs prix parce que la Loi sur les télécommunications n'oblige pas le CRTC à réglementer dans l'intérêt public.¹⁸ »

Le Québec n'a aucun moyen d'harnacher le secteur de la téléphonie et ne peut mettre en place de politique encourageant le développement de la concurrence et encadrant adéquatement le secteur. Seul un organisme de réglementation peut le faire.

On ne peut donc aborder la question des télécommunications dans une perspective strictement commerciale, la nature même de ce commerce affecte la transmission de l'information partout au Québec.

La réglementation des télécommunications devient essentielle lorsqu'on comprend que celles-ci sont devenues un « outil de gestion de l'information ».

La concurrence croissante avaient nettement modifié la nature de l'industrie des télécommunications, de sorte qu'en plus de répondre aux besoins fondamentaux de communication de tous les abonnés, les télécommunications sont devenues un outil de gestion de l'information ainsi qu'un outil d'amélioration de la productivité pour les entreprises. Ces changements ont permis aux compagnies de téléphone de développer une large gamme de nouveaux services audio, vidéo et de services de transmission de données haute vitesse pour satisfaire la demande des abonnés d'affaires et de résidence dans les marchés des services téléphoniques locaux et interurbains. »

que la déréglementation n'a pas réussi à faire, l'ouverture à la propriété étrangère y parviendra.

« Nous devrions peut-être trouver des façons de mettre de la pression sur les entreprises pour qu'elles diminuent leurs tarifs, mais introduire de nouveaux jours n'est pas une solution¹⁶, » proposait Richard Paradis au comité.

Or, le CRTC avait les pouvoirs, avant les instructions et les décrets libremarché conservateurs, d'établir des prix-plancher et des prix-plafond, les premiers visant à permettre l'établissement de la concurrence et les seconds, à empêcher que les entreprises en situation quasi-monopolistique n'abusent de celle-ci.

La réglementation en télécommunication telle que pratiquée au Canada avant l'arrivée des conservateurs visait notamment à modifier le marché de la téléphonie, souvent monopolistique, et le faire évoluer vers un marché concurrentiel. La réglementation diminue dans ce cas à mesure que se met en place la concurrence.

De plus, seule la réglementation garantit le respect de la Politique canadienne de télécommunication qui vise à :

- favoriser le développement ordonné des télécommunications partout au Canada en un système qui contribue à sauvegarder, enrichir et renforcer la structure sociale et économique du Canada et de ses régions;
- permettre l'accès aux Canadiens dans toutes les régions — rurales ou urbaines — du Canada à des services de télécommunication sûrs, abordables et de qualité.¹⁷

La réglementation va plus loin cependant. Dans le rapport du CRTC présenté au Groupe d'étude sur le cadre réglementaire en matière de télécommunication, on rappelait que :

« Le 16 décembre 1992, juste avant l'entrée en vigueur de la Loi sur les télécommunications, le Conseil a amorcé une instance publique pour déterminer si le cadre réglementaire existant devrait être modifié à la lumière de l'évolution de l'industrie. Dans cette instance, le Conseil a noté que dans une économie axée sur l'information, une infrastructure moderne et efficiente de télécommunication constitue un élément et un véhicule fondamental pour ce qui est de la production et de la consommation de biens et services. Le Conseil a aussi noté que depuis quelques années, l'évolution de la technologie et la

16 Richard Paradis, Comité permanent de l'industrie, des sciences et de la technologie de la Chambre des communes, 30 mars 2010.

17 Loi sur les télécommunications

Ainsi, le Bloc Québécois ne s'est fait convaincre ni sur la question de l'accessibilité, ni sur l'augmentation de la concurrence, ni sur l'innovation, ni sur les coûts associés à la consommation quant aux avantages d'ouvrir à la propriété étrangère. C'est pourquoi le Bloc Québécois croit qu'il est essentiel de conserver les quotas actuels prévus par la loi.

Et si l'intérêt des consommateurs passait par la réglementation ?

Le CRTC, afin de stimuler la concurrence, préconisait dans sa décision *Abstention de la réglementation des services locaux de détail d'Avril 2006* une abstention de réglementation à partir du moment où dans une région donnée la concurrence détenait 25% du marché.

Le 13 juin 2006, le ministre instruisait le CRTC de faire volte-face et de laisser plus de place aux forces du marché. On pouvait lire alors dans leur communiqué de presse ce qui suit : « En déposant ce document, le gouvernement manifeste son intention d'instruire le CRTC de miser sur le libre jeu du marché autant que possible en vertu de la Loi sur les télécommunications et d'adopter des règlements - dans les cas où cela est encore nécessaire - d'une manière qui gêne le moins possible les forces du marché, a déclaré le ministre Bernier. Tous les consommateurs canadiens bénéficieront d'un environnement plus compétitif qui leur fournira plus de choix, ainsi que des prix plus bas et de meilleurs services. »¹⁴

Ainsi, malgré la puissance des entreprises titulaires, Maxime Bernier souhaitait déjà la déréglementation en juin. Peut-être était-ce dû en partie à l'enseignement de l'Institut économique de Montréal qui stipule : « Même si l'on pouvait soutenir que la téléphonie était un monopole naturel avant le développement des nouvelles technologies, tel n'est plus le cas ; il semble donc que le CRTC n'ait plus de raison d'intervenir dans ce domaine. Il existe de bons arguments économiques pour justifier une déréglementation réelle et complète des télécommunications canadiennes. »¹⁵

Le comité de l'industrie demandait alors un moratoire de l'instruction du 13 juin jusqu'au 31 mars 2007. Or, le 11 décembre 2006, le ministre fédéral de l'Industrie de l'époque, Maxime Bernier, annonçait que les entreprises de services téléphoniques pourraient établir à leur guise leurs tarifs dans toute région géographique où au moins trois compagnies de téléphonie se font concurrence.

Le Bloc Québécois note que depuis le décret de décembre 2006, la concurrence n'a pas augmenté au Québec et que la déréglementation exigée par les conservateurs n'a pas eu l'effet escompté. Force est de constater que le sacro-saint libre-marché n'a pas rempli ses attentes et que rien ne prouve que ce

11	Ian Morrison, Comité permanent de l'industrie, des sciences et de la technologie de la Chambre des communes, 30 mars 2010.
12	Kenneth Engelhart, Comité permanent de l'industrie, des sciences et de la technologie de la Chambre des communes, 15 avril 2010
13	Konrad W. von Finckenstein, Comité permanent de l'industrie, des sciences et de la technologie de la Chambre des communes, 13 avril 2010.

Le président du CRTC abonde dans le même sens : « En fait, je pense que nous sommes un des seuls pays à offrir à l'heure actuelle un accès sans fil à haute vitesse d'un océan à l'autre. On se tire donc pas très mal d'affaire. Surtout si l'on tient compte de la superficie du pays, c'est quand même extraordinaire¹³. »

Encore une fois, il convient de citer monsieur Engelhart de Rogers Communications qui est très clair sur la question. « Le Canada est en tête des pays du G-8 pour ce qui est du déploiement de la capacité à large bande. Nous avons un déploiement des capacités à larges bandes beaucoup plus grand que la plupart des pays de l'OCDE et la plus grande préoccupation des gouvernements a été le service à large bande ultrarapide. Au Canada, Shaw, Rogers, Vidéotron, Cogeco, Eastlink offrent tous un service à large bande ultrarapide. Cela représente en partant 90 p. 100 de la population du Canada. Dans le domaine du sans fil, la toute dernière nouveauté est la large bande sans fil ultrarapide, un réseau appelé HSPA plus. Il y a 17 réseaux de ce genre dans le monde et le Canada en possède trois. Bell, Rogers et TELUS en ont chacun un. Alors, je suis tout à fait en désaccord avec ceux qui disent que le Canada est en retard du point de vue de l'investissement et de l'innovation. Maintenant, je comprends le point que l'OCDE veut faire valoir. Elle dit que les marchés libres sont une bonne chose et l'accès libre aux entreprises étrangères fait en sorte que le marché est encore plus libre. Je comprends cela. Mais je ne suis pas d'accord avec ceux qui disent que nous sommes en retard sur le reste du monde. En fait, nous sommes à l'avant-garde du monde.¹² »

Or, le ministre de l'Industrie prétend que l'ouverture à la propriété étrangère permettra un accès aux fonds et à l'expertise dont les télécommunications ont besoin. Avec des revenus de 40 milliards de dollars, en hausse de 6% en pleine période de crise, faut-il conclure que le principal problème du secteur est technologique ? Non, nous ont dit les témoins.

Enfin, il faut aussi, comme l'a fait si bien souligné monsieur Ian Morrison, tenir compte du contexte économique : « J'aimerais simplement souligner qu'en 2003, lorsque ce comité a étudié pour la dernière fois cette question, le dollar canadien était faible, se situant à environ 70 ¢ et moins. Aujourd'hui, le dollar canadien est évalué à 98 ¢ et on s'attend à ce qu'il dépasse le seuil de la parité. C'est un changement de 50 p. 100 dans la valeur du taux de change avec le dollar américain. Le euro était à 1,6 quelque chose et il est maintenant à 1,35. C'est un changement de 15 p. 100. Ces éléments influent sur les statistiques de telle sorte que notre infrastructure semble être plus dispendieuse, mais cela n'a rien à voir avec les paramètres économiques fondamentaux sous-jacents.¹¹ »

7	Mirko Bibic, Comité permanent de l'industrie, des sciences et de la technologie de la Chambre des communes, 15 avril 2010.
8	Richard Paradis, Comité permanent de l'industrie, des sciences et de la technologie de la Chambre des communes, 30 mars 2010.
9	Rapport de surveillance du CRTC sur les communications, août 2009, page 1
10	Kenneth Engelhart, Comité permanent de l'industrie, des sciences et de la technologie de la Chambre des communes, 15 avril 2010.

Le commentaire au comité de monsieur Kenneth Engelhart, de Rogers Communication, est éloquent sur la question des coûts liés aux télécommunications. « Je pense vraiment qu'on trouve beaucoup d'anecdotes dans un grand nombre de ces études, en particulier dans de nombreuses études de l'OCDE. (...) Vous devez regarder les bonnes mesures... Dans le domaine du sans-fil, par exemple, vous pourriez demander quel est le revenu moyen à la minute. C'est la façon la plus simple et la plus facile de comparer les pays, et lorsque vous le faites, le Canada fait partie des 10 pays au monde où les coûts sont les plus faibles. Si vous regardez nos services à large bande et les vitesses que vous obtenez réellement, par opposition aux vitesses que les gens annoncent dans la publicité, encore une fois, nous offrons l'une des meilleures valeurs dans le monde. Alors, je pense que si les études étaient effectuées de manière appropriée... Un rapport du Forum économique mondial montrerait que le Canada arrivait au septième rang dans le monde comme un des meilleurs pays à ce chapitre. Le professeur Waverman a (...) démontré que les études de l'OCDE étaient erronées et que le Canada était un des pays où ces services étaient les moins coûteux. Si vous regardez les bons chiffres et si vous examinez la question de manière appropriée, je crois que nous faisons très bien les choses au Canada.¹⁰ »

Le rapport de surveillance du CRTC de 2009 nous apprendait aussi qu'en 2008, les revenus du secteur de la radiodiffusion sont passés à 14 milliards de dollars (une hausse de 7 %), tandis que ceux des télécommunications ont atteint 40 milliards de dollars (une hausse de 6 %).⁹ Donc contrairement à l'idée reçue selon laquelle ce secteur bénéficierait considérablement de l'apport de capitaux étrangers, force nous est de constater que même au creux de la crise financière internationale de 2008-2009, les choses n'allaient pas trop mal. Il est probable que les actionnaires seraient gagnants de l'arrivée massive de ces capitaux, pour ce qui est du consommateur, par contre, rien ne l'assure.

Est-il assuré que la présence de ces entreprises étrangères contribue à diminuer les coûts liés aux services de télécommunication ? Le Bloc Québécois n'en est nullement certain. Comme le soulignait Richard Paradis au comité, « même si on laisse entrer une foule de compagnies, cela ne signifie pas qu'elles seront en mesure d'offrir des produits à meilleur prix.⁸ »

Bell, de Rogers et de TELUS, le Canada ne disposerait pas aujourd'hui des meilleurs réseaux sans fil HSPA+ du monde, en particulier dans les petites collectivités et les collectivités rurales.⁷ »

secteur des télécommunications, si jamais cela pouvait permettre au Canada d'être plus concurrentiel.

Le Groupe d'étude sur le cadre réglementaire en télécommunication a notamment recommandé « une libéralisation progressive des règles sur la propriété étrangère pour les entreprises qui ne s'adonnent pas à la radiodiffusion³ » dans son rapport de mars 2006. Tant à l'époque que plus récemment, Maxime Bernier, alors ministre de l'Industrie, s'était ouvertement montré favorable à cette idée.

Le Discours du Trône du 3 mars 2010 allait plus loin encore. « Notre gouvernement ouvrira davantage le Canada au capital de risque et à l'investissement étranger dans les secteurs clés, notamment ceux des satellites et des télécommunications, donnant ainsi aux entreprises canadiennes un accès aux fonds et à l'expertise dont elles ont besoin⁴. »

L'argument conservateur reste le même dans tous les cas : l'intérêt des consommateurs. « Notre objectif a toujours été d'augmenter la concurrence dans l'industrie des télécommunications, ce qui mène à une réduction des prix, à un meilleur service et à un plus grand choix pour les consommateurs⁵, » déclarait le ministre de l'Industrie en décembre 2009.

Le Bloc Québécois n'a pas été convaincu par les témoignages lors des audiences du comité que la propriété étrangère correspond à l'intérêt des consommateurs. D'ailleurs, il serait fort surprenant que les entreprises de télécommunication étrangères s'intéressent aux régions éloignées, ce qui laisse croire que la présence de ces nouveaux joueurs ne garantit nullement une plus grande accessibilité à la large bande en région.

Selon le dernier rapport sur l'état de la concurrence dans le secteur des communications produit par le CRTC, environ 94 % des foyers canadiens ont accès à des services à large bande qui utilisent des installations terrestres. Les Canadiens ont aussi accès à des services mobiles à large bande et environ 91 % d'entre eux y accèdent par des appareils portables. Plus de 99 % de la population canadienne était abonnée à un service de téléphonie terrestre ou mobile.⁶

Le Bloc Québécois est d'avis que l'arrivée d'entreprises étrangères ne garantirait nullement une plus grande accessibilité au système de télécommunication. D'ailleurs, Mirko Bibic, chef des affaires réglementaires chez Bell Canada, affirmait que si « Verizon, AT&T et T-Mobile étaient propriétaires de

3 http://www.telecomreview.ca/eic/site/tp-prp-gect.nsf/tra/h_rx00100.html
4 <http://www.discours.gc.ca/tra/media.asp?id=1388>
5 Communiqué de presse du ministre de l'Industrie, 11 décembre 2009
6 Rapport de surveillance du CRTC sur les communications, août 2009, page i.

Opinion complémentaire du Bloc Québécois

Vendre sa souveraineté au plus offrant.

Mise en contexte

D'entrée de jeu, le Bloc Québécois tient à remercier toutes les personnes et tous les groupes du Québec et du Canada qui ont témoigné devant le comité sur l'importante question de la propriété étrangère dans le secteur des communications.

« Globale est une entreprise canadienne qui satisfait aux exigences de la Loi sur les télécommunications en matière de propriété et de contrôle canadiens.¹ » Voilà ce que le ministre conservateur de l'Industrie déclarait en décembre 2009 pour renverser la décision du CRTC qui avait jugé que l'entreprise de télécommunication qui voulait s'implanter au Canada ne répondait pas aux critères de contrôle de fait de la Loi.

Le CRTC avait pris sa décision en octobre 2009, après que Globale ait acquis pour 442 millions de dollars de spectre aux enchères arguant que « le Conseil a jugé comme particulièrement important le fait qu'Orascom possède 65,1 p. 100 des capitaux, qu'elle ait conclu un arrangement technique stratégique avec Globale, qu'elle contrôle et détienne la marque de commerce « Wind » sous laquelle Globale exercera ses activités et qu'elle détienne la majorité des titres de créance.² »

Le Bloc Québécois est d'avis que le gouvernement conservateur a toujours su que Globale contrevenait à la partie II de la Loi sur les télécommunications mais que, résolu à éliminer les restrictions en matière de propriété étrangère, il a fait fi, par décret, de la loi et s'est empressé de faire connaître son intention de l'amender.

L'étude du comité visait à cet égard à entériner ou non cette convention de la loi. Tout au long des travaux, le Bloc Québécois s'est interrogé sur la question de la propriété étrangère en axant sa réflexion sur l'intérêt des consommateurs et des citoyens en général et sur la souveraineté culturelle du Canada et, du coup, du Québec.

L'intérêt des consommateurs se trouve-t-il ailleurs ?

Le 21 septembre 2005, le ministre de l'Industrie de l'époque, David Emerson, passé en février 2006, aux Conservateurs, s'était dit ouvert à un relâchement de la réglementation actuelle sur la propriété étrangère dans le

1
Communiqué de presse du ministre de l'Industrie, 11 décembre 2009
2
Communiqué de presse du conseil de la radiodiffusion et des télécommunications du Canada, 29 octobre 2009.

Sur la question générale de la propriété étrangère des entreprises de télécommunications et des entreprises de radiodiffusion, le Parti libéral propose la solution suivante :

Solution proposée par le Parti libéral

Maintien des restrictions actuelles concernant la propriété étrangère jusqu'après un examen exhaustif des conséquences éventuelles de l'élimination de ces restrictions et de la convergence technologique (en particulier de la convergence d'Internet et de la télévision) sur le secteur canadien de la radiodiffusion.

Si cet examen permet de garantir qu'il est possible de protéger la souveraineté culturelle du Canada par la voie de la réglementation courante ou de nouvelles mesures réglementaires, on pourra alors porter à 49 % le plafond de propriété étrangère des actions avec droit de vote des entreprises de télécommunications, des entreprises de distribution de radiodiffusion et des entreprises de programmation tout en conservant la condition de « contrôle de fait » pour les trois groupes.

Dans le cas contraire, les plafonds actuels devront rester.

étranger jouera un rôle important dans la stratégie sur l'économie numérique, en particulier en ce qui concerne la construction de l'infrastructure numérique du XXI^e siècle.

Recommandations :

Conformément aux engagements qu'il a pris dans le discours du Trône de 2010, le gouvernement devrait mettre en œuvre les politiques voulues pour :

- attirer davantage d'investissement étranger dans le secteur des télécommunications;
- encourager l'innovation au niveau des technologies et au niveau des modèles d'entreprise;
- voir à ce que les branches du secteur des télécommunications qui ont le plus besoin de capital puissent en obtenir;
- stimuler la concurrence dans le secteur des télécommunications;
- avantager les consommateurs grâce à une amélioration du service et une diminution des prix;
- améliorer la compétitivité et la productivité de l'économie canadienne.

En outre, le gouvernement doit se garder d'adopter des mesures qui l'empêcheraient de protéger la culture canadienne et d'encourager le contenu canadien.

- Réduction des obstacles à l'entrée sur le marché;
- Amélioration de la viabilité des sociétés nouvelles venues sur le marché des télécommunications et des jeunes entreprises du secteur;
- Stimulation de la productivité et de l'innovation;
- Plus de choix pour les consommateurs; et
- Maintien de l'élan vers une industrie des télécommunications de classe internationale.

Témoignages entendus par le Comité :

Les témoignages entendus par le Comité montrent que les restrictions concernant la propriété étrangère dans le secteur des télécommunications nuisent au développement des nouvelles entreprises et des petites entreprises parce qu'elles augmentent le coût du capital pour celles-ci et les empêchent de livrer une vigoureuse concurrence aux grandes entreprises bien établies.

Le Comité a entendu Dimitri Ypsilanti de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) qui a déclaré que, sur les 30 pays que compte l'OCDE, trois seulement imposent des restrictions à la propriété étrangère à tous les exploitants d'entreprises de communications publiques : le Canada, le Mexique et la Corée. D'après M. Ypsilanti, « [d]es trois pays, le Canada est celui qui impose les restrictions les plus sévères ».

Sur la question des répercussions des restrictions sur l'emploi dans les sièges sociaux, M. Valid Hejazi a dit qu'il n'existe pas de preuve rigoureuse montrant qu'on est en train de « vider » l'économie canadienne. En outre, à son avis, « selon des recherches de Statistique Canada, l'activité des sièges sociaux situés à l'étranger est plus forte que celle des sièges sociaux établis ici ».

Les témoins ont aussi abordé la question des répercussions potentielles sur la culture des changements éventuellement apportés aux restrictions visant la propriété étrangère dans le secteur des télécommunications. Certains craignent par exemple que, dans le contexte de la convergence des technologies et des entreprises, une modification des restrictions en question ait des effets sur le contenu radiodiffusé, ce qui aurait des conséquences sur la souveraineté culturelle du Canada. Quand il a comparu devant le Comité le 13 mai 2010, le ministre de l'Industrie Tony Clement a affirmé catégoriquement que le gouvernement n'allait « envisager aucune mesure susceptible de réduire notre capacité à réaliser les objectifs de notre politique en matière de culture et de contenu canadiens ».

Mesures :

Le gouvernement du Canada a publié récemment un document de consultation en vue de l'élaboration d'une stratégie sur l'information et des communications de Canada d'un secteur des technologies de l'information et des communications de classe mondiale. D'après le ministre Tony Clement, l'investissement direct

Opinion du Parti conservateur du Canada sur les recommandations contenues dans le rapport sur la propriété étrangère :

Le gouvernement du Canada a senti la nécessité de revoir les restrictions concernant la propriété étrangère des entreprises dans le secteur des télécommunications.

Dans le discours du Trône du 3 mars 2010, le gouvernement a annoncé qu'il « ouvrira davantage le Canada au capital de risque et à l'investissement étranger dans les secteurs clés, notamment ceux des satellites et des télécommunications, donnant ainsi aux entreprises canadiennes un accès aux fonds et à l'expertise dont elles ont besoin ».

Cette déclaration d'intention a été confirmée dans le budget de 2010, lequel porte que « [l]e gouvernement du Canada tient à ce que les Canadiens puissent tirer profit d'une hausse de la concurrence et des investissements dans le secteur des télécommunications, ce qui se traduira par une plus grande innovation et par de meilleurs prix pour les consommateurs. L'augmentation de l'investissement étranger est un moyen important d'intensifier la concurrence sur le marché et d'attirer de nouveaux capitaux et des idées novatrices de l'étranger. »

Conformément aux engagements qu'il a pris dans le discours du Trône, le gouvernement devrait se donner des politiques susceptibles d'attirer plus de capital dans le secteur des télécommunications, d'encourager l'innovation au niveau des technologies et au niveau des modèles d'entreprise et de stimuler la concurrence, ce qui, par l'amélioration des services et la baisse des prix, avantagera les consommateurs.

Une réforme nécessaire :

Les témoignages entendus par le Comité attestent clairement la nécessité d'une réforme :

- Un grand nombre de témoins ont vivement réclamé une réforme.
- Aucune des entreprises canadiennes de télécommunications et de câblodistribution n'est contre une réforme des restrictions relatives à la propriété étrangère dans le secteur des télécommunications au Canada.
- Plusieurs entreprises de télécommunications prônent une réforme de ces restrictions, tandis que d'autres privilégient une réforme à certaines conditions.

Avantages d'une réforme :

Beaucoup de témoins ont fait valoir les avantages potentiels d'une réforme :

- Abaissement du coût du capital;

DEMANDE DE RÉPONSE DU GOUVERNEMENT

Conformément à l'article 109 du Règlement, le Comité demande au gouvernement de déposer une réponse globale au présent rapport.

Un exemplaire des procès-verbaux pertinents (séances n^{os} 5, 6, 7, 8, 9, 10, 13, 14, 16, 17, 18 et 19) est déposé.

Respectueusement soumis,

Le président,

L'hon. Michael D. Chong, député

ANNEXE B

Liste des mémoires

Organisations et individus

- Alliance des artistes canadiens du cinéma, de la télévision et de la radio
- Association des Documentaristes du Canada
- Coalition de fournisseurs d'accès Internet inc.
- Commissariat à la protection de la vie privée du Canada
- Elliott, Douglas
- Galaxy Broadband Communications inc.
- Guilde canadienne des réalisateurs
- Hejazi, Walid
- Le groupe de diffuseurs indépendants
- MTS Allstream inc.
- Organisation de coopération et de développement économiques
- Public Mobile
- Société canadienne des auteurs, compositeurs et éditeurs de musique

Organisations et individus			Date	Réunion
Sophie Emond, vice-présidente, Affaires réglementaires et gouvernementales TéléSAT Canada Daniel S. Goldberg, président et chef de la direction Ian Scott, directeur général, Affaires gouvernementales et réglementaires À titre personnel Walid Hejazi, professeur agrégé de commerce international, Rotman School of Management, Université de Toronto Randall Morck, professeur, Département des finances et des sciences de la gestion, School of Business, Université de l'Alberta			2010/05/06	14
Ministère de l'Industrie Paul Boothé, sous-ministre délégué principal Tony Clement, ministre de l'Industrie Richard Dicteri, sous-ministre			2010/05/13	16

Organisations et individus	Date	Réunion
----------------------------	------	---------

Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes

Len Katz, vice-président, Télécommunications

John H. Keogh, avocat général principal

Konrad W. von Finckenstein, président

Organisation de coopération et de développement économiques

Dimitri Ypsilanti, chef, direction de l'information, communications et politiques des consommateurs, Direction des sciences, technologie et industrie (Paris)

Bell Canada

Mirko Bibic, premier vice-président, Affaires réglementaires et gouvernementales

MTS Allstream inc.

Chris Peirce, chef des activités de l'entreprise

Rogers Communications inc.

Kenneth Engelhart, vice-président principal, Réglementation

Shaw Communications inc.

Jean Brazeau, premier vice-président, Affaires réglementaires

Ken Stein, premier vice-président, Affaires de gestion et de réglementation

TELUS Communications

Michael Hennessy, vice-président principal, Affaires réglementaires et gouvernementales

Globalive Communications Corporation

Edward Antecol, vice-président, Affaires réglementaires et relations avec les entreprises

Simon Lockie, directeur des services juridiques et secrétaire du conseil
Globalive Communications Corporation, Directeur du conseil
du Globalive Wireless Management Corporation

Andrea Wood, directrice des services juridiques et secrétaire,
Globalive Wireless Management Corporation

Public Mobile

Bruce Kirby, vice-président, Stratégie

Alek Krstajic, chef de la direction

Astral Media inc.

André Bureau, président du conseil d'administration

2010/04/13

8

2010/04/15

9

2010/04/20

10

2010/05/04

13

ANNEXE A

LISTE DES TÉMOINS

Organisations et individus	Date	Réunion
----------------------------	------	---------

Ministère de l'Industrie Anne-Marie Lévesque, avocate générale principale, Services juridiques Helen McDonald, sous-ministre adjointe, Spectre, technologies de l'information et télécommunications Marta Morgan, sous-ministre adjointe, Secteur de la politique stratégique	2010/03/25	5
À titre personnel Steven Globerman, directeur, Center for international business, Kaiser Professor, Western Washington University Friends of Canadian Broadcasting Ian Morrison, porte-parole	2010/03/30	6

Groupe CJC (Communication, Information, Culture) Richard Paradis, président	2010/04/01	7
Alliance des artistes canadiens du cinéma, de la télévision et de la radio Ferne Downey, présidente nationale Stephen Waddell, directeur général national		
Association québécoise de l'industrie du disque, du spectacle et de la vidéo Solange Drouin, vice-présidente et directrice générale, Affaires publiques		
Conférence canadienne des arts Garry Neil, président de Neil Craig associates Alain Pineau, directeur général		
Syndicat canadien des communications, de l'énergie et du papier Peter Murdoch, vice-président, Médias Michel Ouimet, vice-président exécutif, Québec		
Writers Guild of Canada Maureen Parker, directrice générale Rebecca Schechter, présidente		

À la lumière des témoignages qui lui ont été présentés et de la discussion qui précède, le Comité est d'avis que le gouvernement du Canada devrait étudier les recommandations suivantes :

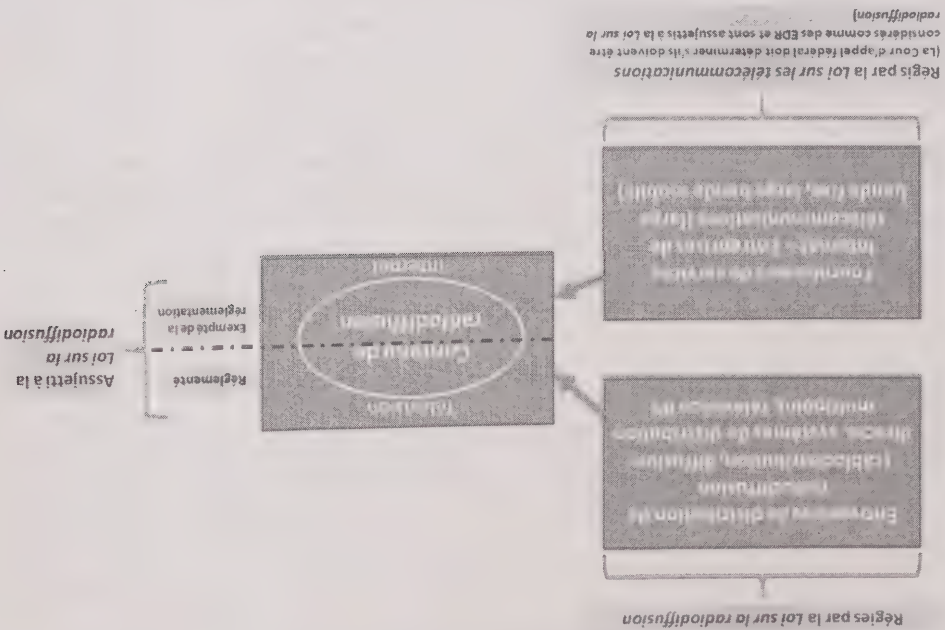
Recommandation 1

Clarifier l'interprétation de l'exigence de « contrôle de fait ».

Recommandation 2

Supprimer les restrictions relatives à la propriété étrangère à l'égard de la propriété ou de l'exploitation de satellites au Canada puisque les sociétés canadiennes de communications par satellite (comme Télésat) sont déjà exposées à la concurrence de sociétés étrangères sur le marché canadien.

Figure 5 — Cheminement du contenu de radiodiffusion dans un contexte de convergence : amincissement de la marge entre Internet et la télévision



Les enjeux posés par la convergence entre Internet et la télévision pour le secteur de la radiodiffusion du Canada sont si importants qu'ils pourraient aller bien au-delà des effets de toute réaction en chaîne provoquée par l'élimination des restrictions relatives à la propriété étrangère dans le domaine des télécommunications. Lorsque la convergence d'Internet et de la télévision sera complète, rien ne pourrait empêcher des entreprises contrôlées et détenues par des intérêts étrangers de distribuer et de promouvoir vigoureusement leur contenu de radiodiffusion par Internet à un auditoire canadien. Cela risque donc de compromettre énormément le contenu canadien et complique davantage la protection et la promotion de la souveraineté culturelle canadienne. Les économistes indiqueraient sans doute que toute innovation technologique considérée comme économiquement souhaitable, mais ayant un effet négatif sur un objectif social — dans ce cas-ci, la promotion du contenu canadien — devrait faire l'objet de subventions directes qui contrecarrraient les externalités négatives.

Par conséquent, même si l'élimination des restrictions relatives à la propriété étrangère pour les entreprises de télécommunications et de distribution de radiodiffusion permettrait d'accroître la concurrence, d'améliorer les services et de baisser les prix, il est aussi urgent de répondre à la question suivante : quelle est la meilleure façon de protéger et de promouvoir la souveraineté culturelle du Canada en ce qui a trait au contenu de radiodiffusion, dans le contexte d'une convergence éventuelle complète d'Internet et de la télévision?

La préparation à cette fusion d'Internet et de la télévision ne se limite pas aux distributeurs de signal de radiocommunication, ni aux entreprises privées. Le Comité note, par exemple, le lancement du site Web tou.tv de Radio-Canada, en collaboration avec 9 autres radiodiffuseurs et 11 producteurs francophones, qui offre une programmation haute définition en français, sur demande et sans frais (dont la version française de séries américaines populaires telles que *Beautés désespérées* et *Perdus*).

Il convient de souligner que le CRTC a déterminé, en 1999, que la transmission d'émissions par Internet (les entreprises de radiodiffusion néomédiatique) constituait de la « radiodiffusion » au sens de la *Loi sur la radiodiffusion*⁵⁴. Le CRTC a rendu une ordonnance d'exemption selon laquelle les entreprises de radiodiffusion néomédiatique ne sont pas tenues de se soustraire aux règlements prévus par la *Loi*. Elles n'ont donc pas besoin de s'inscrire auprès du CRTC et ne sont pas assujetties aux exigences en matière de contrôle et de propriété canadienne, ni aux niveaux minimums de contenu canadien. Après une série de consultations, l'exemption a été renouvelée en grande partie en 2009⁵⁵. Dans la même veine, le CRTC a demandé, en 2009, à la Cour d'appel fédérale de déterminer si des fournisseurs de services Internet qui sont des entreprises de télécommunications⁵⁶ constituent, en tout ou en partie, des « entreprises de radiodiffusion » assujetties à la *Loi sur la radiodiffusion* (au moment de la rédaction du présent rapport, la Cour d'appel fédérale n'avait toujours pas rendu sa décision). La figure 5 montre le cheminement actuel du contenu de radiodiffusion dans le contexte de la décision de 2009 du CRTC et de la convergence entre Internet et la télévision.

54	Avis public CRTC 1999-197, http://www.crtc.gc.ca/tra/archiv/1999/pb99-197.htm .
55	Politique réglementaire de radiodiffusion CRTC 2009-329, http://www.crtc.gc.ca/tra/archiv/2009/2009-329.htm .
56	Selon l'article 2 de la <i>Loi sur les télécommunications</i> , « entreprise de télécommunication » signifie « propriétaire ou exploitant d'une installation de transmission grâce à laquelle sont fournis par lui-même ou une autre personne des services de télécommunication au public moyennant contrepartie ». Ordonnance de radiodiffusion CRTC 2009-452, par. 7, juillet 2009, http://www.crtc.gc.ca/tra/archiv/2009/2009-452.htm .

La transformation en cours de notre industrie est marquée par des frontières plus floues entre le filaire et le sans-fil; entre l'écran de télévision, l'écran d'ordinateur et l'écran du téléphone intelligent; entre l'engouement du temps réel et la commodité du différé. Elle a pour points saillants un contenu plus riche, une mobilité accrue et un surcroît de vitesse sur la plateforme de choix de nos clients. Elle consiste à proposer des contenus numériques sur de multiples plateformes fondées sur le protocole Internet. [...]

À mesure que notre industrie se transforme, elle est appelée à se définir en fonction de la conjugaison de la large bande et du sans-fil dans un univers entièrement IP, ouvrant la voie à de nouvelles façons d'interagir, de nouer des contacts, et de consommer l'information, les communications et les divertissements, tout en facilitant le croisement entre le contenu et la distribution. L'avenir sera de plus en plus marqué par les consommateurs désireux d'avoir accès aux médias et de communiquer partout, en tout temps, de n'importe où.

- augmentation temporaire de la concurrence menant ultimement à la propriété étrangère d'entreprises de télécommunications canadiennes et à l'accentuation de la concentration du marché.

Les économistes prétendent habituellement que si ces éléments posent de véritables problèmes, il est possible de les surmonter en adoptant des mesures plus efficaces (p. ex. des subventions directes ou une réglementation), plutôt qu'en imposant des restrictions sur la propriété étrangère. Ceux qui s'opposent à cet argument prétendent, quant à eux, que rien ne garantit que l'élimination des restrictions relatives à la propriété étrangère des entreprises de télécommunications mènera aux règlements de ces problèmes.

Maintenir les restrictions pour les EDR, mais les éliminer pour les entreprises de télécommunications pose par ailleurs un problème d'équité à l'égard des fournisseurs intégrés, qui se trouveraient forcés de scinder leurs filiales de télécommunications pour se placer sur un pied d'égalité, du point de vue de la concurrence, avec des entreprises non diversifiées bénéficiant d'un accès illimité au capital étranger. Ce dernier élément est important, puisqu'il renvoie directement à la réaction en chaîne et à la souveraineté culturelle du Canada dont il a été question précédemment. De fait, ceux qui s'opposent à l'élimination des restrictions ont indiqué qu'à l'ère de la convergence technologique et des activités commerciales, lever les restrictions sur la propriété étrangère pour un secteur de l'industrie des télécommunications provoquerait une réaction en chaîne qui aurait des répercussions négatives irrémédiables sur le contenu canadien de radiodiffusion (et, par ricochet, sur la souveraineté culturelle du Canada). Des pressions seraient d'abord exercées pour qu'on libéralise la distribution de la radiodiffusion et permette ainsi à ces entreprises d'être sur le même pied que les entreprises de télécommunications, ce qui, ultimement, se répercuterait sur le contenu de la radiodiffusion. Ces répercussions éventuelles sur le contenu canadien ont été qualifiées de « problème criant » par la directrice exécutive de la Writers Guild of Canada, Maureen Parker. Avant de formuler ses recommandations, le Comité aimerait approfondir cette question.

B. L'amincissement de la marge entre Internet et la télévision

La convergence technologique, loin de se stabiliser, s'accélère comme jamais. Ces dernières années, elle a favorisé la création de liens considérables entre Internet et la télévision. Désormais, on reconnaît que le mouvement se poursuivra jusqu'à la convergence complète des deux médias, ce qui se produira, peu importe l'issue du débat sur la propriété étrangère dans l'industrie des télécommunications. Il ne fait aucun doute qu'il s'agit d'un problème criant et que les sociétés s'affairaient activement à se préparer à cette ultime convergence. C'est ce qu'a affirmé le président-directeur-général de Rogers Communications, dans son rapport annuel de 2009 :⁵³

Le chapitre 1 a présenté des renseignements historiques sur les restrictions relatives à la propriété étrangère des entreprises de télécommunications au Canada. Le chapitre 2 a abordé quelques-unes des dimensions économiques de ces restrictions, en particulier la façon dont certaines particularités du marché canadien des télécommunications pourraient être améliorées par la levée des restrictions relatives à la propriété étrangère. Le chapitre 3 s'est attardé aux enjeux sociaux et en matière d'équité du maintien du statu quo ou de l'élimination des restrictions pour les entreprises de télécommunications, et le chapitre 4 a exposé les répercussions éventuelles de l'élimination des restrictions sur la souveraineté du Canada. La question des restrictions sur la propriété étrangère dans l'industrie canadienne des télécommunications n'est pas simple, et les tenants des deux points de vue alimentent considérablement le débat. Le présent chapitre résume les différents avis et présente la position du Comité et ses recommandations.

A. Réunir tous les éléments

Dans l'ensemble, la performance de l'industrie canadienne des télécommunications est insatisfaisante. Selon le Comité, la faible pénétration de la téléphonie sans fil et les progrès décevants des dernières années au chapitre de la large bande indiquent que tout n'est pas rose dans l'industrie canadienne des télécommunications (au chapitre des prix, des services offerts et de l'environnement général de la concurrence). Comme on l'a expliqué au chapitre 2, les restrictions relatives à la propriété étrangère pénalisent de manière disproportionnée les nouveaux venus et les acteurs modestes en raison de leur effet sur les coûts du capital; par conséquent, ils sont moins susceptibles de concurrencer de façon efficace les entreprises titulaires importantes. De plus, du point de vue macroéconomique, l'investissement direct de l'étranger présente des avantages et peut entraîner une augmentation de la productivité, stimuler la concurrence et abaisser les prix. L'argument économique en faveur de la levée des restrictions des restrictions est donc sans équivoque.

Certains témoins ont indiqué que l'élimination des restrictions concernant la propriété étrangère des entreprises de télécommunications pourrait cependant causer ce qui suit :

- pertes d'emploi dans les sièges sociaux;
- effets négatifs sur les résidents des régions rurales et éloignées résultant d'une concurrence féroce dans les centres urbains;

À l'inverse, Mme Solange Drouin, de l'Association québécoise de l'industrie du disque, du spectacle et de la vidéo, a indiqué qu'il ne faut pas dissocier la création de la distribution. Pour promouvoir la création, il importe de contrôler la distribution. À son avis, le fait que le gouvernement fédéral ait été en mesure d'exercer un contrôle sur les entreprises canadiennes a joué un rôle prépondérant dans la réglementation du contenu canadien. Selon Astral Communications, dont les activités se limitent à la radiodiffusion, à moins que certaines mesures de protection ne soient prises, dont forcer les EDR à désinvestir le secteur du contenu de radiodiffusion, tout scénario de séparation stricte de la distribution et du contenu de radiodiffusion est improbable⁵² :

Dans les propositions sur la libéralisation de la propriété dans le secteur des télécommunications, comme celle des sociétés de télécommunications et des entreprises de distribution de radiodiffusion, il faut absolument tenir compte du rôle clé que les EDR ont traditionnellement joué dans l'atteinte des objectifs sociaux et culturels figurant dans la Loi sur la radiodiffusion.

Contrairement aux entreprises de télécommunications pure laine, les EDR jouent un rôle actif et crucial en influençant le contenu qu'elles offrent aux consommateurs. Elles ne se contentent pas de diffuser et prennent quotidiennement des décisions en matière de programmation, exerçant ainsi un contrôle et un pouvoir décisionnel sur les services de programmation auxquels les consommateurs accéderont. Elles prennent des décisions fondamentales sur les services qui seront commercialisés, promus et offerts, sur le prix qu'elles paieront pour ces services de programmation et sur les frais qui seront imposés aux consommateurs. L'influence des EDR sur les services de programmation pourrait s'accroître, en raison de la décision récente du CRTC concernant la valeur des signaux des stations conventionnelles de télévision. Ainsi, la libéralisation des restrictions imposées à la propriété des EDR pourrait facilement déboucher sur un degré inacceptable d'influence des entreprises non canadiennes sur le réseau de télédiffusion. En fait, cela pourrait se produire même si on ne modifie pas les règles de propriété qui régissent les services de programmation.

En conséquence, la réaction en chaîne mentionnée par les tenants du statu quo se déroulerait ainsi : l'élimination des restrictions relatives à la propriété étrangère dans les télécommunications aurait un effet sur le contenu de radiodiffusion, puis, ultimement, sur la souveraineté culturelle du Canada. Ainsi, une EDR appartenant à des intérêts étrangers pourrait promouvoir vigoureusement une programmation de contenus étrangers au détriment du contenu canadien, tout en respectant techniquement les règles régissant ce dernier.

(iii) Réaction en chaîne sur la culture canadienne provoquée par la levée des restrictions relatives à la propriété étrangère

Puisque les trois lois renferment des dispositions semblables — mais non identiques — sur les restrictions à l'égard de la propriété étrangère, les fournisseurs intégrés ne voient pas la situation actuelle comme injuste. De leur point de vue, la question de l'équité, comme on l'explique dans le chapitre 3, entre en jeu lorsqu'on envisage d'apporter un changement dans un segment de marché, mais non dans l'autre. En effet, un tel changement pourrait forcer des sociétés en convergence à procéder à de coûteuses restructurations afin d'être sur un pied d'égalité avec les sociétés non diversifiées pour ce qui est de l'accès au capital étranger, et, par ricochet, nuirait à leur capacité de regrouper des services pour proposer des forfaits à leurs clients.

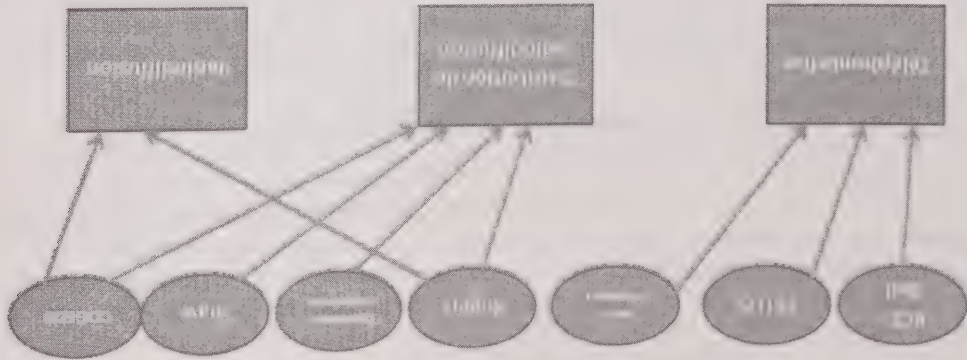
Les opposants à la levée des restrictions sur la propriété étrangère s'appuient sur ce raisonnement pour avancer que l'élimination des restrictions pour les entreprises de télécommunications se répercuttera

irrémediablement sur le contenu de radiodiffusion, provoquant une réaction en chaîne. En effet, si les restrictions devaient être levées uniquement pour les entreprises de télécommunications, les sociétés en convergence y verraient une injustice et exerceraient une énorme pression pour que cette mesure soit aussi appliquée aux EDR. Si le gouvernement fédéral englobait les EDR, les sociétés en convergence œuvrant dans la programmation (qui s'occupent donc du contenu) pourraient, à leur tour, y voir une injustice et exercer une pression pour que cette mesure englobe aussi la programmation. Cette réaction en chaîne ouvrirait ainsi la porte à la propriété étrangère dans le domaine de la radiodiffusion et, selon certains témoins, minerait la souveraineté culturelle du Canada.

Il convient de noter que les arguments présentés par les milieux artistiques et des télécommunications se sont partiellement avérés, certains des fournisseurs en convergence (dont TELUS, Rogers, Shaw, MTS Allstream et Bell) soulignant vigoureusement que les changements apportés aux règles sur la propriété devraient s'appliquer aussi aux EDR. Cela dit, aucun témoin n'a recommandé d'éliminer les restrictions relatives à la propriété étrangère pour les initiatives de programmation canadienne. Les fournisseurs intégrés ont indiqué qu'il est possible de séparer par un mur législatif et réglementaire la propriété de la distribution (ce qu'on appelle parfois silo ou canalisation) et le contenu. Ce commentaire a été repris par Dimitri Ypsilanti de l'OCDE.

Dans ce milieu intégré des communications, si on modifie les exigences relatives à la propriété télécommunicationnelle dans un secteur, soit les télécommunications, on peut s'attendre à des répercussions dans les autres secteurs. Ian Morrison (porte-parole, Friends of Broadcasting), Comité, Canadian Broadcasters' Association, 3^e session, 40^e législature, 30 mars 2010, 0900. Permettre le contrôle par des intérêts étrangers des satellites et des télécommunications n'a qu'un effet : entraîner une réaction en chaîne et faire en sorte que des intérêts étrangers deviennent propriétaires des radiodiffuseurs et des entreprises de cablodiffusion. Alain Pinneau (directeur général, Conférence canadienne des arts), Comité, Témoinages, 3^e session, 40^e législature, 1^{er} avril 2010. Compte tenu de la convergence croissante des entreprises de télécommunications et des sociétés de radiodiffusion, et de l'avènement d'Internet mobile et de la télévision mobile, DCC estime qu'il est imprudent de permettre à des nouveaux venus sur le marché des télécommunications sans fil ou les titulaires. Mémoire de l'Association des documentaristes du Canada présenté au Comité permanent de l'industrie, des sciences et de la technologie de la Chambre des communes, le 30 avril 2010.

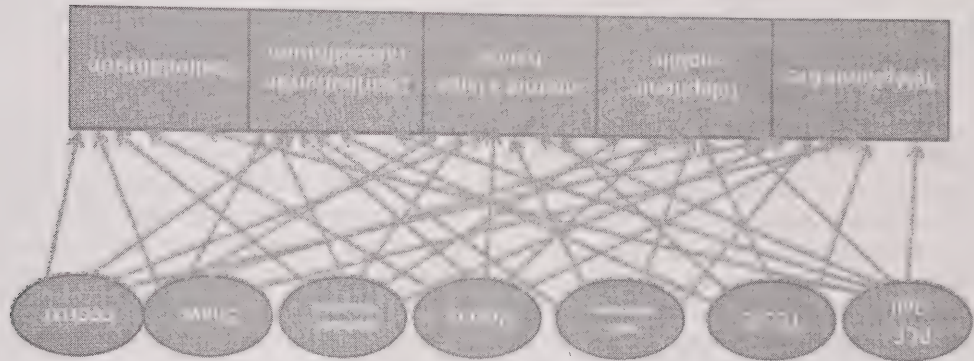
Figure 3 — Portrait de la concurrence avant Internet et la téléphonie sans fil pour les principaux fournisseurs actuels



Remarque : La période précédant l'arrivée de la téléphonie mobile et d'Internet doit être interprétée ici comme étant celle qui s'est terminée vers le milieu des années 1980. Certaines des sociétés mentionnées dans le diagramme n'existaient pas encore sous le nom indiqué, mais leur nom actuel a été utilisé afin de faciliter la comparaison des diagrammes 3 et 4 (p. ex. TELUS est le fruit de plusieurs fusions. Telus dans le diagramme ci-dessus désigne donc les ancêtres de la société actuelle. De même, Videotron n'appartenait pas à Québecor à l'époque).

Source : Service d'information et de recherche parlementaires, Bibliothèque du Parlement.

Figure 4 — Portrait de la concurrence à l'ère de la convergence pour les principaux fournisseurs actuels



Source : Service d'information et de recherche parlementaires, Bibliothèque du Parlement.

B. Réglementation relative à la propriété étrangère à l'ère de la convergence technologique et des activités commerciales

Paradoxalement, l'argument le plus fréquent en faveur du statu quo sur les restrictions relatives à la propriété étrangère — la convergence technologique et des activités commerciales — n'était pas un facteur au moment de l'annonce des restrictions imposées aux entreprises de télécommunications en 1987.

(i) Contexte de la convergence technologique et des activités commerciales

Le chapitre 3 a traité brièvement du concept de convergence technologique et des activités commerciales. La convergence technologique fait référence à l'utilisation d'une infrastructure matérielle donnée pour fournir des services technologiques hautement différenciés. Par exemple, une entreprise de téléphonie utilisant un réseau filaire conventionnel peut maintenant offrir des services

Internet et de télévision (comme la télévision par IP), ou un câblodistributeur peut se servir de son infrastructure câblée pour offrir des services de téléphonie. La convergence des activités commerciales englobe deux notions : la convergence « naturelle », qui résulte directement de la convergence technologique, et la convergence

« expansionniste », qui s'apparente à une intégration verticale ou horizontale conventionnelle. La convergence technologique et des activités commerciales a changé radicalement le contexte des télécommunications et de la radiodiffusion. La figure 3 présente certaines des sociétés canadiennes « en convergence » ainsi que le contexte de concurrence dans lequel elles évoluaient avant la téléphonie mobile et Internet. La figure 4 brosse le portrait actuel de la concurrence. À la lumière de la récente vente aux enchères du spectre ainsi que des dernières acquisitions de sociétés (Canwest par Shaw, et les stations de radio du groupe Corus, au Québec, par Cogeco), il ne serait pas exagéré d'affirmer que l'ensemble des marchés des uns sont maintenant convoités par tous les autres.

La législation ne tient pas compte de l'environnement de convergence actuel, les industries des télécommunications et de l'information étant régies par trois lois distinctes : la Loi sur la radiocommunication, la Loi sur les télécommunications et la Loi sur la radiodiffusion. À titre d'exemple, le service de téléphonie de Bell et Bell Mobilité sont tous deux assujettis à la Loi sur les télécommunications, mais les services de télévision satellite proposés par Bell (une EDR) relèvent de la Loi sur la radiodiffusion. Durant les audiences du Comité, le CRTC a proposé que les législateurs envisagent de fusionner ces trois lois. Certains acteurs du marché, dont Rogers et Shaw, ont toutefois démontré peu d'intérêt à l'égard d'un tel changement.

De toute évidence, le Canada doit se doter d'une loi commune couvrant à la fois les télécommunications, la radiodiffusion et les radiocommunications. D'autres pays ont déjà agi. Il est temps que nous fassions de même. Konrad W. von Finckenstein (président, Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes), Comité, Témoignages, 3^e session, 40^e législature, 13 avril 2010, 1005.

Un représentant de l'OCDE a fait valoir que le contexte a beaucoup évolué depuis les années 1980, la plupart des pays ayant assoupli leurs règles en matière de propriété pour leur marché intérieur tout en continuant de réglementer le contenu de radiodiffusion. Selon l'OCDE, de tous les États membres, le Canada est celui qui impose les restrictions les plus sévères.⁵¹

Parmi les 30 pays membres de l'OCDE, seulement trois pays ont des limites en matière d'investissement et de propriété qui s'appliquent à tout le domaine des télécommunications publiques. Il s'agit du Canada, du Mexique et de la Corée. Des trois pays, le Canada est celui qui impose les restrictions les plus sévères. Certains des autres pays de l'OCDE ont des limites, en ce sens que l'État doit être propriétaire majoritaire de l'entreprise de télécommunication titulaire. Par exemple, en Suisse, la Confédération suisse doit être propriétaire majoritaire de Swisscom. La France doit être propriétaire en partie de France Télécom, mais pas nécessairement propriétaire majoritaire. Dans le cas de la France, la part de l'État a diminué pour se chiffrer à environ 23 p. 100. Le Canada est le pays le plus sévère en matière d'investissement étranger dans le secteur des télécommunications.

Les porte-parole des organismes Friends of Canadian Broadcasting, Writers Guild of Canada et Alliance of Canadian Cinema, Television and Radio Artists ont mentionné qu'il est difficile de comparer le Canada avec d'autres pays de l'OCDE, puisqu'aucun de ces pays ne partage une langue officielle et que leur situation géographique fait en sorte qu'ils ne subissent pas l'énorme influence économique de États-Unis.

La Conférence canadienne des arts et la Société canadienne des auteurs, compositeurs et éditeurs de musique se sont prononcées en faveur du statu quo en se fondant sur les accords de libre-échange. En effet, elles ont fait valoir que l'exemption culturelle prévue dans l'Accord de libre-échange nord-américain (ALENA) n'est valable que pour les industries qui existaient à l'époque, ce qui exclut le secteur des nouveaux médias, comme les médias basés sur le Web. Elles ont indiqué que l'ouverture des industries des télécommunications et de la radiodiffusion à la propriété étrangère risque d'exposer le gouvernement du Canada à une contestation en vertu du chapitre 11 de l'ALENA par une entité étrangère qui s'estime désavantagée, en raison de la réglementation canadienne, par rapport à un concurrent canadien. À leur avis, c'est uniquement parce qu'il n'y a pas eu d'investissement étranger dans le secteur de la radiodiffusion que cet aspect de l'ALENA n'a pas posé problème jusqu'ici.

Dans le monde d'aujourd'hui, où règne la convergence technologique dans le domaine des télécommunications, la dimension culturelle occupe une place encore plus importante dans tout débat sur la réglementation de la propriété étrangère. La convergence technologique et des activités commerciales est, de loin, l'argument le plus souvent invoqué contre l'élimination des restrictions relatives à la propriété étrangère aux réunions du Comité.

A. Restrictions relatives à la propriété étrangère des entreprises de télécommunications et arguments habituels en faveur du maintien des restrictions

Comme les représentants d'Industrie Canada l'ont mentionné au Comité, les restrictions relatives à la propriété étrangère des services de télécommunications imposées par le Canada sont relativement récentes. Annoncé en 1987, le cadre stratégique a été officiellement mis en vigueur en 1993. Il est important de souligner que les négociations en matière de libre-échange avec les États-Unis ont catalysé l'imposition des restrictions. À l'époque, les législateurs canadiens voulaient appliquer les mêmes restrictions qu'aux États-Unis, tout en veillant à préserver les droits acquis sous le régime de l'entente de libre-échange. De plus, on invoquait la souveraineté et la sécurité nationales, ainsi que le mieux-être économique, social et culturel pour justifier l'imposition de restrictions sur la propriété étrangère. Le Comité s'est fait dire que ces raisons étaient toujours valables. Des témoignages opposés à l'élimination des restrictions ont notamment fait ressortir le caractère géostratégique de l'infrastructure des télécommunications et souligné que le contrôle exercé par les actionnaires étrangers sur les entreprises de télécommunications pourrait mettre en péril la sécurité nationale.

La radiodiffusion canadienne est un bien public. Elle est primordiale pour la santé de notre démocratie et notre identité culturelle unique. La radiodiffusion façonne nos opinions, notre aperçu de notre communauté, de notre nation, de notre monde et de nous-mêmes. Elle a trop d'influence, elle est trop précieuse et elle est trop liée à ce que nous sommes pour la laisser entre des mains étrangères.

Mémoire de l'Alliance of Canadian Cinema, Television and Radio Artists présenté au Comité permanent de l'Industrie, des sciences et de la technologie de la Chambre des communes le 26 avril 2010.

la hausse du nombre d'entreprises de télécommunications et de l'élimination des restrictions. On pourrait par la suite assister à des regroupements, les plus forts rachetant les plus faibles ou ces derniers faisant faillite. Au final, il pourrait y avoir une plus grande concentration du marché, moins de concurrence et des prix plus élevés.

Selon M. Globerman, professeur à l'Université Western Washington, le Bureau de la concurrence devrait veiller précisément à protéger et à promouvoir les marchés concurrentiels, et à empêcher qu'un tel scénario ne se produise. À ce propos, Peter Murdoch (de Médias, Syndicat canadien des communications, de l'énergie et du papier) n'était pas du même avis :⁵⁰

[...] vous êtes fait dire que la *Loi canadienne sur la concurrence* empêchera les grandes sociétés étrangères d'acquérir les entreprises de télécommunications canadiennes et de dominer le marché. Mais cette loi n'a pas eu beaucoup de succès au pays. En effet, elle n'a pu stopper les câblodistributeurs canadiens de faire malinise sur leurs concurrents : ainsi, seulement cinq entreprises décident du prix que 90 p. 100 des abonnés ont à payer.

Certains témoins ont indiqué au Comité que la meilleure façon de combler l'écart entre les régions rurales et les centres urbains est de mettre en place un programme gouvernemental de subventions directes (financé à même les recettes générales). C'est habituellement ce que prônent les économistes, pour qui cette mesure est la plus efficiente et cause le moins de distorsion commerciale. C'est aussi l'option qui a été recommandée par le Groupe d'étude sur le cadre réglementaire des télécommunications, dans son rapport de 2006, à propos du financement de l'expansion de la large bande dans des régions considérées comme moins rentables par les exploitants commerciaux⁴⁹.

Le débat sur le fossé séparant les régions rurales et les centres urbains met aussi en cause le fait que l'objectif d'une entreprise, qu'elle soit d'intérêt canadien ou étranger, est de maximiser ses profits et non de répondre à un besoin de société. Sur ce point, il n'y a pas véritablement de différence entre une entreprise de télécommunications canadienne et une société étrangère; aucun n'investira dans un projet dans le seul but d'offrir des services à des régions rurales et éloignées si le projet n'est pas viable commercialement. Seule une politique gouvernementale peut contribuer à ce que de tels investissements soient réalisés.

(v) Concentration du marché et concurrence à long terme

Comme on l'a expliqué au chapitre 2, dans la plupart des pays de l'OCDE, trois entreprises de télécommunications sans fil occupent la majorité du marché intérieur. Sur ce plan, le Canada ne se démarque pas tellement des autres pays. Des témoins ont mentionné qu'à long terme, le marché canadien ne pourrait probablement pas soutenir huit ou neuf acteurs dans le segment du sans-fil. Par conséquent, si on élimine les restrictions relatives à la propriété étrangère, le Canada pourrait se retrouver avec le pire des deux mondes : il y aurait autant (voire moins) d'entreprises de télécommunications qu'actuellement, mais ces quelques entreprises appartiennent à des intérêts étrangers. Dans un tel contexte, l'augmentation de la concurrence attribuable à la levée des restrictions sur la propriété étrangère pourrait créer un phénomène temporaire de chute des prix et des marges d'exploitation, résultat de du sans-fil. Par conséquent, si on élimine les restrictions relatives à la propriété étrangère, le Canada pourrait se retrouver avec le pire des deux mondes : il y aurait autant (voire moins) d'entreprises de télécommunications qu'actuellement, mais ces quelques entreprises appartiennent à des intérêts étrangers. Dans un tel contexte, l'augmentation de la concurrence attribuable à la levée des restrictions sur la propriété étrangère pourrait créer un phénomène temporaire de chute des prix et des marges d'exploitation, résultat de

[Nous pourrions envisager un programme comme celui de l'électrification rurale qui a été mis en place il y a des dizaines d'années. Je pense toutefois que ce genre de programme devrait être financé à même les recettes fiscales — et non pas en taxant les communications entre les sociétés, soit le système circulaire de notre économie. Il est préférable de taxer le revenu d'une façon générale dans ce genre de situation que de taxer un élément crucial pour la plupart des industries.

Randall Morck (professeur, Département des finances et des sciences de la gestion, School of Business, Université de l'Alberta, à titre personnel), Comité, *Témoignages*, 3^e session, 40^e législature, jeudi 6 mai 2010.

Il n'y a absolument aucun moyen pour le marché canadien d'appuyer autant de concurrents.

M. Michael Hennessy (vice-président principal, Affaires réglementaires et gouvernamentales). Il n'y a pas moyen pour le Canada d'appuyer les huit ou neuf fournisseurs. Alors, le marché évoluera, des changements se produiront comme d'habitude, et nous finirons par trouver un certain équilibre.

M. Mirko Bibic (premier vice-président, Affaires réglementaires et gouvernamentales, Bell Canada), Comité, *Témoignages*, 3^e session, 40^e législature, jeudi 15 avril 2010.

fonçible de la stratégie d'entreprise; les entreprises se déplacent donc là où elles peuvent accomplir leurs activités avec le plus d'efficacité possible. Ainsi, selon M. Globerman, en fermant la porte aux étrangers, le Canada pourrait s'empêcher lui-même d'accroître ses activités de recherche-développement.

Néanmoins, la perte d'emploi dans les sièges sociaux constitue une conséquence indésirable de la levée des restrictions relatives à la propriété étrangère. Il faut donc en tenir compte lorsqu'on soupèse les avantages possibles d'un tel changement politique.

(iv) Fosse numérique entre régions rurales et centres urbains

Le Comité s'est fait dire clairement que la première étape vers une plus grande concurrence dans le domaine du sans-fil prendra place dans les centres urbains. Compte tenu de la densité de la population, les centres urbains tendent à être plus lucratifs que les régions rurales pour les entreprises de télécommunications. Il n'est un secret pour personne que de nouveaux acteurs indépendants (p. ex. Public Mobile et Globale) veulent d'abord s'établir dans les centres urbains. Certains ont mentionné qu'avec la saturation du marché urbain, la concurrence se déplacera naturellement vers les régions rurales. Ces témoins ont par ailleurs indiqué que les régions rurales tireront probablement avantage de la levée des restrictions relatives à la propriété étrangère, mais après les centres urbains. L'entreprise de télécommunications sans fil titulaire Rogers Communications a fait référence à la méthode employée par les nouveaux concurrents :⁴⁸

Globale ne fera rien pour les régions rurales. Ils ont l'honnêteté de dire qu'ils n'offriront des services que dans les grands centres urbains. Aucun des nouveaux joueurs ne va aller dans les régions rurales. Nous en faisons déjà beaucoup. J'enjoins le Comité de prendre bonne note de cette révolution du sans-fil à large bande.

Le fossé numérique entre régions rurales et centres urbains ne poserait probablement pas de problème d'équité si l'élimination des restrictions relatives à la propriété étrangère avait pour effet de stimuler la concurrence et de réduire les tarifs dans les centres urbains, tout en favorisant — ou, du moins, en ne lézant pas — les consommateurs des régions rurales et éloignées. On ne peut toutefois exclure entièrement la possibilité d'une hausse des prix dans les régions rurales provoquée par une concurrence accrue dans les centres urbains. L'interfinancement des segments d'affaires rentables et non rentables est très répandu dans le domaine des télécommunications; ces pratiques adoptées par les principaux acteurs du segment du sans-fil augmenteraient donc le risque que les fournisseurs se livrent une concurrence féroce dans les centres urbains, ce qui aura pour effet de hausser les prix dans les régions rurales et éloignées.

En 2006 et en 2008, le Groupe d'étude sur le cadre réglementaire des télécommunications et le Groupe d'étude sur la politique en matière de concurrence respectivement ont tous deux proposé une levée graduelle des restrictions relatives à la propriété étrangère. À la première phase, le Cabinet fédéral serait autorisé à éliminer les restrictions pour les entreprises de télécommunications si l'investissement étranger était considéré dans l'intérêt du public. Selon les deux groupes d'étude, on pourrait presumer que l'investissement étranger dans une jeune entreprise de télécommunications ou dans une entreprise qui possède moins de 10 % des parts de marché est dans l'intérêt du public. À la deuxième phase, qui ne commencerait qu'au terme d'un examen exhaustif de la politique de radiodiffusion, on libéraliserait de façon plus importante les règles sur les investissements étrangers pour englober les fournisseurs de toute taille, ainsi que les entreprises de distribution de radiodiffusion (mais non les radiodiffuseurs). De façon générale, les grands fournisseurs établis du marché qui ont témoigné devant le Comité se sont opposés à cette approche graduelle parce que cela avantagerait sur le plan de la concurrence les petits fournisseurs et les nouveaux venus.

(iii) Répercussions sur l'emploi

On ne peut considérer les télécommunications et la distribution de radiodiffusion comme de la production de biens. Ainsi, déplacer les équipements dans un autre pays pour tirer avantage de coûts moindres n'est pas une possibilité. De ce point de vue, la propriété étrangère dans ce domaine peut sembler moins menaçante pour l'emploi que dans d'autres secteurs. Toutefois, des témoins des deux camps ont fait valoir que l'élimination des restrictions relatives à la propriété étrangère pourrait entraîner des pertes d'emploi dans les sièges sociaux (y compris dans la recherche-développement). À titre d'exemple, si Verizon Corporation, une grande société américaine de télécommunications, devait acquérir une partie des activités de télécommunications et de distribution de radiodiffusion de Bell Canada, il y aurait des pertes d'emploi au siège social canadien. M. Steven Globberman, de l'Université Western Washington, a indiqué ne pas partager cet avis. En effet, dans les chaînes de valeur mondiales, l'emplACEMENT est un élément

auparavant considéré comme la chasse gardée d'EDR établies (Rodgers, Shaw et Videotron, par exemple). Inversement, ces EDR établies essaient d'obtenir une part du marché de la téléphonie résidentielle occupé par les entreprises de téléphonie conventionnelles. Ces deux types d'entreprises se font également la lutte au chapitre d'Internet à large bande. Dans le segment du sans-fil, deux des principaux acteurs (Bell et TELUS) tirent leurs origines de la téléphonie conventionnelle et un autre (Rodgers), de la distribution de radiodiffusion. On pourrait avancer que les fournisseurs intégrés (Bell, TELUS, Rogers, Videotron, Shaw et MTS Allstream) sont des concurrents directs dans les segments de la téléphonie fixe, d'Internet à large bande et de la cablodistribution. Par ailleurs, depuis la récente vente aux enchères du spectre, deux nouveaux venus dans le marché du sans-fil proviennent du segment de la distribution de radiodiffusion conventionnelle (Videotron et Shaw). La téléphonie sans fil est donc un autre segment de marché pour lequel les principaux fournisseurs intégrés se livrent concurrence.

On comprend facilement pourquoi les fournisseurs intégrés (TELUS, Rogers, Shaw et MTS Allstream) voient d'un œil favorable la levée des restrictions relatives à la propriété étrangère si cette mesure était appliquée à la fois aux entreprises de télécommunications et aux EDR. Si les restrictions n'étaient abolies que pour les sociétés assujetties à la Loi *sur les télécommunications*, les fournisseurs intégrés se trouveraient en concurrence avec des fournisseurs non intégrés (des entreprises de télécommunications non diversifiées), lesquels bénéficieraient d'un accès illimité aux capitaux étrangers.

Cette menace de concurrence pourrait forcer les fournisseurs intégrés à scinder leurs entreprises de télécommunications (créer des filiales de télécommunications distinctes) afin de devenir admissibles à l'investissement étranger illimité. Ces changements auraient toutefois une incidence sur leurs « offres de services intégrés » (téléphonie, télévision et Internet dans un même forfait) puisque les services Internet et de téléphonie seraient désormais proposés par des filiales distinctes. Ainsi, les fournisseurs intégrés pourraient considérer comme inéquitable l'élimination des restrictions relatives à la propriété étrangère pour les seules entreprises de télécommunications.

Le Groupe d'étude sur le cadre réglementaire des télécommunications a abordé cette question dans son rapport de 2006. Bien qu'il ait recommandé l'élimination partielle des restrictions relatives à la propriété étrangère pour les entreprises de télécommunications dans un premier temps, il a aussi mentionné que le gouvernement fédéral devrait étudier attentivement la façon dont ces changements pourraient englober les EDR sans qu'il n'y ait de répercussions sur le contenu de radiodiffusion.

prix raisonnable, pourrait nuire à la pénétration de la téléphonie cellulaire. De fait, dans certains pays, la mauvaise qualité de l'infrastructure câblée a catalysé l'implantation de la téléphonie cellulaire. Les différences culturelles peuvent par ailleurs influencer sur les faibles niveaux d'utilisation des Canadiens. Néanmoins, l'écart entre le Canada et les pays de l'OCDE au chapitre de la pénétration de la téléphonie cellulaire est si important que le Comité croit que les prix du segment sans fil au Canada doivent peser dans la balance. Selon les deux études mentionnées au chapitre 2, le Canada ne figure pas parmi les pays où les coûts de la téléphonie mobile sont faibles.

Le fait qu'une partie de la population canadienne ne se procure pas de téléphone sans fil en raison du prix pose donc un problème d'équité. En effet, certains Canadiens de la « classe ouvrière » pourraient être exclus du marché. Tel qu'indiqué au Comité par Alek Krstajic (chef de la direction, Public Mobile), cela renforce l'argument contre le maintien du statu quo sur la réglementation concernant la propriété étrangère dans la mesure où les règles actuelles n'accentuent pas la concurrence dans le marché du sans-fil, laquelle pourrait provoquer une baisse des prix pour le consommateur et une pénétration du marché plus importante.

B. Problèmes possibles liés à la levée (complète ou partielle) des restrictions relatives à la propriété étrangère

(i) Traitement différentiel des entreprises de télécommunications et des distributeurs de radiodiffusion

Des représentants d'Industrie Canada ont indiqué au Comité qu'il était possible qu'on abolisse les restrictions relatives à la propriété étrangère pour les entreprises de télécommunications, mais non pour le secteur de la radiodiffusion. Les entreprises de radiodiffusion (EDR) étant assujetties à la Loi sur la radiodiffusion, un certain nombre de témoins (dont MTS Allstream, Shaw, Rogers, Bell et TELUS), représentant un fournisseur intégré du marché (c'est-à-dire une société qui est à la fois une entreprise de télécommunications et une EDR), ont indiqué au Comité qu'ils s'opposaient fermement à un éventuel traitement différentiel des entreprises de télécommunications et des distributeurs de radiodiffusion en ce qui a trait à l'assouplissement des règles sur la propriété étrangère. Ils ont mentionné que la convergence technologique avait provoqué la convergence des activités commerciales, et que distinguer artificiellement les deux types d'entreprises aux fins de la réglementation les placerait en situation de désavantage concurrentiel.

Avant l'arrivée d'Internet, les services de télécommunications et la distribution de radiodiffusion constituaient des secteurs distincts du point de vue de la technologie et du type d'entreprise; les premiers se concentraient sur la téléphonie et les seconds, sur la télévision. La convergence technologique a changé cette réalité. Dans le segment de la distribution de radiodiffusion, des sociétés auparavant considérées strictement comme des entreprises de téléphonie (Bell, par exemple) veulent obtenir leur part de ce qui était

CHAPITRE 3 — RESTRICTIONS RELATIVES À LA PROPRIÉTÉ ÉTRANGÈRE : DIMENSIONS SOCIALE ET DE L'ÉQUITÉ

D'après l'exposé économique dont il est question au chapitre 2, les arguments en faveur de l'élimination des restrictions relatives à la propriété étrangère semblent convaincants. En effet, dans la mesure où lever ces restrictions pourrait stimuler la concurrence dans le domaine du sans-fil, voire améliorer certaines particularités du marché, un tel changement pourrait profiter au mieux-être économique des Canadiens. Voilà l'argument économique. Cependant, la question de la propriété étrangère est assortie de dimensions sociale et d'équité importantes dont il faut tenir compte, et c'est ce sur quoi portera le présent chapitre.

A. Répercussions possibles du statu quo sur l'équité

Dans son témoignage devant le Comité, Public Mobile, un nouveau venu sur le marché du sans-fil, a mentionné que le taux extrêmement faible de pénétration de la téléphonie cellulaire est révélateur du désintéressement des grandes entreprises titulaires à l'égard des marchés moins lucratifs (les régions rurales et à faible densité de population, ainsi que les personnes à faible revenu). Public Mobile affirme vouloir conquérir les marchés peu desservis par les principaux titulaires⁴⁷ :

Contrairement à quelques-uns des autres nouveaux acteurs, Public Mobile n'est pas en concurrence directe avec certaines des entreprises titulaires. Nous ne visons pas le marché haut de gamme. Nous n'offrons pas de BlackBerry ni de téléphones intelligents. En fait, nous visons directement ce que nous appelons le « marché non desservi ». Nous visons les Canadiens de la classe ouvrière, qui ne peuvent pas se permettre d'avoir de mauvaises surprises lorsqu'ils recevront leurs factures. Si vous menez des recherches et cherchez vraiment à savoir pourquoi les Canadiens de la classe ouvrière, le tiers des Canadiens, n'ont pas de téléphones cellulaires, vous découvrirez que c'est parce qu'ils sont des consommateurs avertis. Ils tentent de joindre les deux bouts entre deux chèques de paie.

Le Comité n'a pas de preuve pour étayer l'argument selon lequel les principales entreprises titulaires s'intéressent davantage aux segments de marché haut de gamme, mais constate que le faible niveau de pénétration de la téléphonie cellulaire au Canada, par rapport à d'autres pays, indique qu'une bonne part de la population canadienne n'a pas encore recours à cette technologie. Bien entendu, plusieurs facteurs peuvent expliquer cette sous-utilisation. Par exemple, étant donné que réseau câblé et réseau sans fil sont parfois considérés comme des substituts, un marché bien desservi par un réseau câblé, à

nouveaux venus indépendants ne pourraient peut-être pas représenter une menace concurrentielle sérieuse pour les grandes entreprises dans le marché du sans-fil. Des témoins sont d'avis que, faute de cette menace concurrentielle, les caractéristiques du marché exposées dans les sections précédentes risquent de ne pas s'améliorer. Il n'est pas étonnant que les petits intervenants et les nouveaux venus indépendants (MTS Allstream, Public Mobile, Globalign) aient prôné avec force la suppression des restrictions relatives à la propriété étrangère lorsqu'ils ont comparu devant le Comité et que les grandes entreprises avaient des positions plus nuancées. Bell était en faveur de la réduction à 51 % des exigences applicables à la propriété canadienne et au maintien de la disposition concernant le « contrôle de fait » ; Rogers n'avait aucune position officielle sur la nécessité de modifier les règles canadiennes applicables à la propriété étrangère ; quant à TELUS, il était favorable à la libéralisation sous réserve de certaines conditions.

Des porte-parole des entreprises de distribution de radiodiffusion (Shaw, Rogers) estimaient aussi que le maintien des restrictions actuelles concernant la propriété étrangère avait principalement pour effet d'augmenter le coût du capital. Ils ont toutefois souligné que l'accès au capital ne pose pas problème pour eux en ce moment.

On a fait valoir que les restrictions relatives à la propriété étrangère restreignaient de façon quantitative la propriété des actions avec droit de vote, et non d'autres formes de capital, et que, de ce point de vue, les restrictions relatives à la propriété étrangère au Canada n'imposaient pas de graves contraintes à l'approvisionnement en capital étranger. Cependant, des tenants de la suppression des restrictions imposées au capital étranger (professeur Morck, MTS Allstream) ont indiqué que cela ne tenait pas compte de facteurs importants :

- Si la propriété étrangère d'actions sans droit de vote et de dettes atteint un point où elle représente une partie importante des actions sans droit de vote en circulation et de la dette, une entreprise pourrait alors être considérée comme étant sous domination étrangère selon le critère de l'utilisation de fait. C'est ce qui fait généralement que les entreprises étrangères sont réticentes à détenir des dettes et des actions sans droit de vote au-delà d'un certain seuil.

- Si une entreprise ne paie pas sa dette, un processus de restructuration est généralement amorcé par lequel la dette est souvent convertie en actions. Compte tenu de la limite imposée sur la propriété étrangère, on ne sait pas exactement, selon ce scénario, dans quelle mesure la dette appartenant à des étrangers pourrait être convertie en participation avec droit de vote. Voilà un autre facteur qui pourrait dissuader les étrangers d'investir beaucoup dans le secteur du sans-fil canadien en assumant la propriété de la dette.

son tour la prime de risque exigée sur les marchés financiers. Par conséquent, la faible coût du capital pour les grandes entreprises déjà existantes dans le marché du sans-fil **en raison du capital d'auto-financement; 2) faible prime de risque exigée sur les marchés financiers**. La situation est différente pour les nouveaux venus. Généralement, ils ne peuvent pas compter sur le flux de trésorerie provenant de leurs actifs actuels pour une partie de leurs besoins en capitaux. Presque tout leur capital doit provenir des marchés financiers, ce qui fait du coût du capital un facteur plus critique pour eux que pour les grandes entreprises du sans-fil.

(iii) Lien entre le coût du capital et les restrictions relatives à la propriété étrangère

Après avoir établi qu'il importe d'abaisser le plus possible le coût du capital, en particulier pour les petits intervenants et les nouveaux venus indépendants, on se demande alors comment les restrictions du Canada quant à la propriété étrangère dans le secteur des télécommunications peuvent accroître le coût du capital. Comme des témoins l'ont expliqué, on a tout intérêt à diversifier le plus possible les bassins potentiels de capitaux. En raison des restrictions imposées par le Canada à

la propriété, les petits intervenants et les nouveaux venus indépendants sont confinés au marché financier canadien (toujours peu enclin à courir des risques par rapport au marché étranger) pour la majeure partie de leurs besoins en capitaux. Cela représente un désavantage concurrentiel, le modèle d'affaires des petits intervenants et des nouveaux venus indépendants étant foncièrement plus risqué. L'accès à une plus grande diversité de bassins de capitaux pourrait donc abaisser le coût du capital pour eux. Le représentant de Globalive Communications Corporation a illustré comme suit le lien entre le coût du capital et l'accès au capital étranger⁴⁶ :

On parle beaucoup de la concurrence dans le secteur du sans-fil. Sur le plan des capitaux, la situation est la même : plus le bassin de capitaux disponibles est grand, moins il y a de restrictions structurelles quant à la manière dont ils peuvent être investis, et plus les prix diminueront. En outre, plus vous êtes capable d'atténuer les risques — grâce à la croissance de votre entreprise, de ses revenus et du nombre de ses abonnés —, plus votre entreprise deviendra attrayante.

Le coût du capital pour les petits intervenants et les nouveaux venus indépendants est plus élevé en raison de la limite que les restrictions relatives à la propriété étrangère imposent aux sources de capital possibles. Pour cette raison, les petits intervenants et les

Les banques et les fonds de pension du Canada sont peut-être prêts à prêter de l'argent en échange de ces opportunités prometteuses pour générer une situation de quasi-monopole. Les banques et les fonds de pension du Canada ne semblent cependant pas intéressés à financer de nouveaux concurrents à cause des risques inhérents. Une option sûre pour briser ce cercle vicieux est l'accroissement des intérêts étrangers. Mémoire présenté par la Coalition of Internet Service Providers inc. au Comité.

C. Au sujet de certaines caractéristiques du marché : arguments microéconomiques en faveur de la suppression des restrictions relatives à la propriété étrangère

Les entreprises de télécommunications (grandes et petites entreprises, nouveaux venus sur le marché) s'accorderaient pour dire que la suppression des restrictions relatives à la propriété étrangère aurait principalement pour effet, à l'échelon de l'entreprise, d'abaisser le coût du capital. Cet aspect est abordé dans les sections suivantes.

(i) Un élément décisif : le coût du capital

Comme l'affaire de Globalive Wirelless (expliquée dans l'introduction) est ce qui a déclenché l'étude réalisée par le Comité, les arguments avancés par les petits intervenants et les nouveaux venus indépendants dans le segment du sans-fil sont également de nature microéconomique. Leurs observations portaient sur la nécessité de supprimer les restrictions relatives à la propriété étrangère pour abaisser le coût du capital pour eux. L'importance du coût du capital résulte de la nature même du secteur des télécommunications, c'est-à-dire un secteur qui exige et qui a toujours exigé beaucoup de capitaux. Les coûts fixes y sont élevés et l'effet de levier financier généralement considérable. Alek Krstajic, de Public Mobile, a décrit l'ampleur des besoins en capitaux⁴⁵ :

Il faut tenir compte du fait que nous avons besoin de capitaux pour mettre en place notre réseau, créer notre marque de commerce, établir notre réseau de distribution et ensuite des mouvements de trésorerie. N'oubliez pas que nous sommes des entreprises à revenus ultérieurs nous partons de zéro. Nous sommes comme des enfants qui ont besoin d'être entourés de soins. Nous n'avons pas encore 18 ans. Dans la situation où nous nous trouverons, nous allons avoir besoin de d'avantage de capitaux, cela ne fait pas l'ombre d'un doute. L'accès au capital n'est pas le seul problème; nous devons également nous préoccuper des conditions dont est assorti cet accès, et du prix des capitaux. [...] le capital est l'élément vital. Le capital est ce qui permet à une entreprise de croître et d'être un concurrent plus féroce. En autorisant Globalive à accéder à des capitaux étrangers, ou à un pourcentage plus élevé de capitaux étrangers, c'est comme si vous l'autorisiez à mettre six joueurs sur la patinoire. Par conséquent, Public Mobile et toutes les autres entreprises du secteur se retrouvent en infériorité numérique. Cela est tout simplement condamnable.

Il faut signaler que la réduction du coût du capital est importante pour tous, mais qu'elle est cruciale pour les petits intervenants et les nouveaux venus indépendants dans le segment du sans-fil. La raison en est que les grandes entreprises peuvent compter sur un flux de trésorerie « disponible » que leur procure leur position. Comme il l'est expliqué dans la section précédente, les grandes entreprises pourraient utiliser le flux de trésorerie de diverses façons, notamment pour financer leur expansion. Le flux de trésorerie provient de l'ensemble de leurs actifs actuels constitue pour elles du capital d'autofinancement et diminue leur profil de risque. Ce profil de risque peu élevé abaisse à

B. Au sujet de certaines caractéristiques du marché : les arguments macroéconomiques en faveur de la suppression des restrictions relatives à la propriété étrangère

Des commentateurs se sont appuyés sur les caractéristiques du marché décrites dans la section précédente pour préconiser la suppression des restrictions relatives à la propriété étrangère. Ils soutiennent qu'un tel changement d'orientation entraînerait en définitive une augmentation de la concurrence au sein du marché canadien du sans-fil, améliorant ainsi certaines caractéristiques du marché. Les rapports précédents sur les restrictions relatives à la propriété étrangère exposent plusieurs arguments macroéconomiques appuyant la suppression. Par exemple, dans le rapport du Groupe d'étude sur le cadre réglementaire des télécommunications de 2006, on signale que l'entrée et la croissance des entreprises étrangères ajoutent aux pressions qui pèsent sur la compétitivité de toutes les entreprises dans le marché. On y indique aussi que l'investissement étranger peut stimuler l'efficacité économique grâce à l'« adoption » de technologies étrangères, aux investissements dans le capital humain et à l'application de nouvelles formules de gestion stratégique par des entreprises du pays⁴⁴. Des représentants d'Industrie Canada et des universitaires ont avancé ces mêmes arguments au cours des audiences. En particulier, le professeur Randall Morck, de l'Université de l'Alberta, a fait état des facteurs de productivité que sont la compétition, la spécialisation et l'innovation; il a aussi expliqué comment les restrictions relatives à la propriété étrangère, conjuguées à chacun de ces facteurs, ralentissent la croissance de la productivité. Le professeur Walid Hejazi, de l'Université de Toronto, a souligné trois points. Premièrement, le rendement récent du Canada comme destination pour l'investissement étranger direct a été fort décevant. Deuxièmement, les télécommunications représentent un secteur clé de l'infrastructure de sorte que l'augmentation de la participation étrangère profiterait probablement à l'ensemble de l'économie canadienne. Troisièmement, il y a un prix à payer pour garder le secteur des télécommunications aux mains des Canadiens : la diminution de la compétitivité et de la prospérité. Le professeur Steven Globberman, de la Western Washington University, a signalé que l'investissement de non-résidents au pays augmente la productivité dans l'économie hôte.

Les investissements étrangers directs font en sorte que les entreprises nationales soient plus compétitives. Ils les font innover. Ils exercent sur elles de la pression pour qu'elles réduisent l'inefficacité, qu'elles baissent leurs prix et qu'elles accroissent leurs offres.

Marta Morgan, sous-ministre adjointe, Secteur de la politique stratégique, ministère de l'Industrie, Comité, *Témoignages*, 3^e session, 40^e législature, 25 mars 2010.

été plus minces et l'intensité des dépenses en capital plus élevée dans le segment de la téléphonie fixe pour Bell et TELUS, grandes entreprises dans ce marché. Celles-ci pouvaient utiliser le flux de trésorerie issu des activités sans-fil, après intérêt et taxes, pour le rachat de créances ou à des fins d'expansion et de réinvestissement. C'est là un facteur non négligeable pour obtenir des capitaux, qui pourrait expliquer, du moins en partie, pourquoi les grandes entreprises se disent non limitées en capital et loin d'avoir atteint leur limite quantitative sur le plan de la propriété étrangère.

Au cours des audiences, des témoins ont également indiqué au Comité que la distribution de radiodiffusion était aussi un secteur procurant une grande marge bénéficiaire. Le CRTC publie des données agrégées sur les marges d'exploitation dans ce secteur. Ces données sont présentées au tableau 7.

Tableau 7 — Marges d'exploitation dans le secteur de la distribution de radiodiffusion (tous les services) au Canada

	Marge d'exploitation après dépréciation, amortissement et intérêts	Marge d'exploitation après dépréciation et amortissement	Marge d'exploitation
2009	45,1 %	25,1 %	17,9 %
2008	44,5 %	25,3 %	9,9 %
2007	40,2 %	21,2 %	13,0 %
2006	41,7 %	22,3 %	12,0 %
2005	42,7 %	23,2 %	15,1 %

Source : CRTC, <http://www.crtc.gc.ca/tra/publications/reports/branalyses/dis12009/bdu1.htm>.

Les données financières concernant le sans-fil et la distribution de radiodiffusion laissent supposer que ces secteurs procurent aux grandes entreprises qui y œuvrent un important flux de trésorerie disponible pour de nouveaux investissements. Ce flux « disponible » abaisse leur profil de risque et diminue ainsi le coût du capital. Dans la prochaine section du présent rapport, on examine plus à fond cette question dans le contexte des restrictions relatives à la propriété étrangère.

Tableau 6 — Marges d'exploitation et intensité des dépenses en capital des grands exploitants du sans-fil au Canada

	Bell sans-fil		Rogers sans-fil		TELUS sans-fil	
	2009	2008	2009	2008	2009	2008
Marge d'exploitation	39,8 %	39,5 %	45,2 %	44,2 %	40,8 %	43,0 %
Intensité des dépenses en capital	14,8 %	11,0 %	13,0 %	14,7 %	16,3 %	11,8 %
Marge d'exploitation moins l'intensité des dépenses en capital	25,0 %	28,5 %	32,2 %	29,5 %	24,5 %	31,2 %

Source : Rapports annuels de 2009 (BCE, Rogers, TELUS). La marge d'exploitation correspond à l'excédent brut d'exploitation exprimé en pourcentage des recettes d'exploitation. L'intensité des dépenses en capital correspond aux dépenses en capital exprimées en pourcentage des recettes d'exploitation. La marge d'exploitation moins les dépenses d'exploitation. Pour Rogers, on a utilisé les chiffres concernant les acquisitions de biens, d'usines et d'équipement pour estimer les dépenses en capital.

Comme l'indique le tableau 5, le sans-fil procure une marge bénéficiaire élevée, ce qui pourrait expliquer l'intérêt des nouveaux joueurs dans ce segment de marché au Canada. Même après déduction des dépenses en capital, les marges d'exploitation demeurent considérables. Fait important, il semblerait que le marché du sans-fil au Canada soit un « oligopole stable » en raison de la similitude des marges d'exploitation des trois grands joueurs et du peu de disparités entre leurs parts de marché respectives⁴³. Par comparaison, dans le marché américain, lui aussi très concentré, le troisième joueur se démène pour conserver sa part de marché et a des marges d'exploitation beaucoup moins grandes que les deux autres grands joueurs. Au Canada, donne lieu, ces deux dernières années, à un flux de trésorerie disponible plus élevé pour les grandes entreprises. En effet, les marges d'exploitation ont

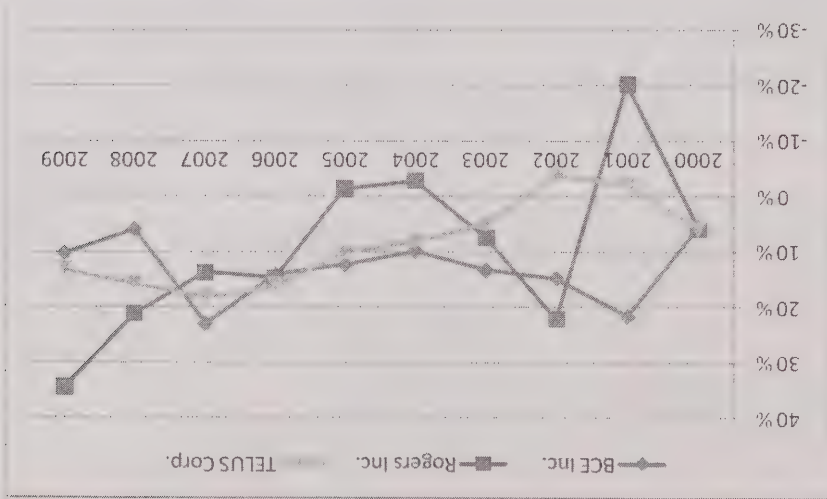
[...] les grands titulaires, dont les réseaux extrêmement étendus ont été en grande partie constitués à l'aide de capitaux étrangers auxquels leurs concurrents n'ont pas accès aujourd'hui, sont en mesure d'utiliser leurs économies d'échelle et leurs liquidités pour investir considérablement et progressivement dans leurs réseaux existants. Moins risqués, de tels investissements sont beaucoup plus attrayants aux yeux des investisseurs canadiens

Chris Peirce, chef des activités de l'entreprise, MTS Allstream Inc., Comité, Témoignages, 3^e session, 40^e législature, 15 avril 2010, 1010.

43 Selon le CRTC, la part du marché des abonnés au sans-fil de Rogers s'établissait à 38 % en 2008, tandis que Bell et TELUS détenaient chacune 27 %. CRTC, *Rapport de surveillance des communications 2009*, p. 249.

<http://www.crtc.gc.ca/tra/publications/reports/policy/monitoring/2009/2009MonitoringReportFinalFr.pdf>.

Figure 2 — Rendement des capitaux propres des grandes entreprises de télécommunications du Canada



Source : données : Thomson Reuters, MSN Money, <http://money.ca.msn.com/>, graphique : Service d'information et de recherche parlementaires, Bibliothèque du Canada.

Les grandes entreprises sont des sociétés de portefeuille œuvrant dans maints segments. Les données du graphique 2 sont donc des données agrégées représentant une moyenne dans l'ensemble des segments. Les témoignages présentés au cours des audiences du Comité ont surtout porté sur les marges bénéficiaires dans le segment du sans-fil et, jusqu'à un certain point, dans le segment de la distribution de radiodiffusion. Les données concernant le segment du sans-fil qui regroupe les grandes entreprises y sont également

présentées. Les marges d'exploitation⁴² pour ce segment sont indiquées au tableau 6. L'intensité des dépenses en capital, soit les dépenses en capital divisées par les recettes d'exploitation, y est aussi indiquée pour chaque entreprise.

Il est clair qu'en faisant entrer de nouveaux joueurs dans le système, il se peut que les marges bénéficiaires diminuent. En même temps, je vous avoue que, selon moi, des marges bénéficiaires de 46 p. 100 démontrent qu'il manque peut-être de concurrence et que des marges bénéficiaires plus basses peuvent être tout à fait correctes et viables même pour une entreprise en bourse.

Solange Drouin, vice-présidente et directrice générale, Affaires publiques, Association québécoise de l'industrie du disque, du spectacle et de la vidéo, Comité, Témoignages, 3^e session, 40^e législature, 1^{er} avril 2010, 1005.

Tableau 5 — Part de marché des trois plus grands exploitants de réseaux mobiles dans certains pays, 2007 (pourcentage de la part de marché fondée sur le nombre d'abonnés)

Pays	Part de marché des trois plus grands exploitants	
Canada	95,7 %	
Australie	92,6 %	
Finlande	97,9 %	
France	94,7 %	
Allemagne	86,7 %	
Corée	100 %	
Nouvelle-Zélande	100 %	
Norvège	89,7 %	
Royaume-Uni	73,2 %	
États-Unis	81,1 %	

Source : Perspectives des communications de l'OCDE 2009.

(iv) Marges d'exploitation dans le secteur du sans-fil et de la distribution de radiodiffusion

Plusieurs témoins ont parlé du rendement des capitaux propres et des marges bénéficiaires des trois grandes entreprises de télécommunications au cours des audiences. Les tenants des deux points de vue opposés sur la propriété étrangère ont fait mention d'importantes marges d'exploitation, notamment dans le secteur du sans-fil. La figure 2 renferme des données sur le rendement des capitaux propres de Bell, de Rogers et de TELUS (appelés ci-après les grandes entreprises) pour les dix dernières années.

Dans l'étude de Berkman réalisée en 2010 (mentionnée précédemment), le Canada occupait le 19^e rang parmi les 30 pays membres de l'OCDE pour ce qui est de la vitesse de large bande de la génération actuelle. Le Canada y occupait aussi le 18^e rang parmi 19 pays pour les vitesses de la future génération. Au sujet de la tarification des services à large bande, on y indique⁴⁰ :

Selon notre étude des prix à l'échelle des entreprises offrant des services à haute vitesse dans les pays à l'étude, toutes les entreprises canadiennes sauf une se trouvent dans le groupe des vitesses les plus basses et des prix les plus élevés.

Compte tenu des contradictions apparentes entre les comparaisons des prix dans certains segments de marché, ces comparaisons doivent être interprétées avec prudence. C'est d'ailleurs ce que plusieurs témoins ont indiqué au Comité. Les témoins semblent toutefois s'entendre sur le fait que les prix des téléphones cellulaires au Canada sont généralement plus élevés qu'ailleurs. Le Comité constate que les résultats des deux études susmentionnées ne contredisent pas cette affirmation.

(iiii) Niveau de concentration

De toute évidence, le secteur des télécommunications au Canada est fortement concentré, en particulier le segment des réseaux mobiles, où trois fournisseurs (Rogers, Bell et TELUS) détenaient 95,7 % du marché en 2007⁴¹, d'après les données de l'OCDE. La situation du Canada à cet égard n'est pas unique. Le tableau 5 montre le niveau de concentration des trois plus grands exploitants de réseaux mobiles dans différents pays. Un niveau de concentration élevé constitue la norme plutôt que l'exception. Il faut se garder d'établir à la hâte un lien entre le rendement relativement peu reluisant du Canada d'après le nombre d'abonnés à la téléphonie mobile et le niveau de concentration dans le secteur, car dans de nombreux pays où les réseaux mobiles sont très concentrés, les niveaux de pénétration sont également très élevés (p. ex. Allemagne, Finlande et Nouvelle-Zélande).

40 Dans l'étude de Berkman réalisée en 2010 (mentionnée précédemment), le Canada occupait le 19^e rang parmi les 30 pays membres de l'OCDE pour ce qui est de la vitesse de large bande de la génération actuelle. Le Canada y occupait aussi le 18^e rang parmi 19 pays pour les vitesses de la future génération. Au sujet de la tarification des services à large bande, on y indique⁴⁰ :
 41 *Next Generation Connectivity: A Review of Broadband Internet Transitions and Policy from Around the World*, rapport final, février 2010, Berkman Centre for Internet and Society at Harvard University, p. 168, http://cyber.law.harvard.edu/sites/cyber.law.harvard.edu/files/Berkman_Center_Broadband_Final_Report_15_Feb2010.pdf.

41 D'après le nombre d'abonnés.

dans l'étude de l'OCDE³⁹, il se classait respectivement aux 22^e, 23^e et 28^e rangs pour les connexions bas débit, débit moyen et haut débit (le prix le plus bas correspond à la première place au classement).

En ce qui concerne le prix de la téléphonie fixe, le Canada venait au 18^e rang dans l'étude de l'UIT. Dans l'étude de l'OCDE, il occupait le premier rang pour les lignes fixes résidentielles à utilisation élevée, le 3^e rang pour l'utilisation modérée et le 6^e rang pour la faible utilisation. Dans le segment des lignes fixes commerciales, il était 20^e dans l'étude de l'OCDE pour les petits bureaux/à domicile et 15^e pour les moyennes entreprises.

Dans le segment de la téléphonie mobile, le Canada occupait le 13^e rang parmi les 29 pays de l'OCDE étudiés par l'UIT. Selon l'étude de l'OCDE, il venait au 20^e rang dans le segment du cellulaire à faible utilisation, au 26^e rang pour l'utilisation modérée et au 18^e rang pour l'utilisation élevée. Le tableau 4 résume les résultats du Canada et d'autres pays sur le marché de la téléphonie mobile dans les deux études en question (dans le cas de l'étude de l'OCDE, on s'est servi des résultats établis pour l'utilisation modérée).

Tableau 4 — Position de certains pays dans la fourchette de prix de la téléphonie mobile (la première place correspond au prix le plus bas)

Etude de l'OCDE (utilisation moyenne)		Etude de l'UIT (toutes utilisations)
Canada	26 ^e	13 ^e
Etats-Unis	28 ^e	9 ^e
Australie	16 ^e	18 ^e
Royaume-Uni	13 ^e	12 ^e
Suède	3 ^e	3 ^e

Source : *Measuring the Information Society*, Indice de développement des TIC, Union internationale des télécommunications, 2009, et *Perspectives des communications de l'OCDE 2009*.

vitesse du haut débit. Les auteurs décrivent la pénétration des services haute vitesse au Canada dans les termes suivants³⁶ :

Dans le sommaire de son *Rapport de surveillance des communications* d'août 2009, le CRTC affirme que le Canada affiche la plus forte proportion de foyers connectés à la large bande parmi les pays du G7. Si le fait est incontestable en soi, plusieurs autres facteurs peuvent compléter le tableau. En décembre 2003, le Canada était au second rang à ce chapitre, derrière la Corée du Sud, mais en septembre 2008, il n'était plus que dixième. Et au chapitre de la rapidité et des prix, il se classe encore moins bien.

Le Comité note que les données les plus récentes de l'UIT et de l'OCDE sont des chiffres de 2007 et que les choses peuvent avoir considérablement évolué en trois ans, une éternité dans le monde en effervescence des télécommunications. Il reste que la piètre progression du Canada entre 2002 et 2007 et le taux de pénétration obstinément faible des services mobiles cellulaires sont préoccupants.

(iii) Comparaisons des prix à la consommation

Les témoins s'accordaient à dire que les prix à la consommation étaient plus élevés au Canada pour certains services sans fil, tels le téléphone cellulaire et l'envoi de télémessages, mais certains soutenaient qu'il est difficile de comparer les prix dans le secteur mondial des télécommunications. En fait, quand il s'agit de comparer des prix entre pays, les services de communications diffèrent d'un produit relativement homogène comme l'essence; la tâche est complexe et les résultats sont souvent largement influencés par la méthodologie. En fait, Internet, le téléphone et le câble sont souvent « groupés » dans un forfait, d'où la difficulté d'estimer le prix exact de chacun.

Je pense vraiment qu'on trouve beaucoup d'aneries dans un grand nombre de ces études, en particulier dans de nombreuses études de l'OCDE. L'étude de l'OCDE sur le sans-fil, par exemple, décrit les États-Unis comme le pays le plus coûteux dans le monde pour ce qui est du sans-fil. La plupart des gens pensent que les États-Unis ont une industrie du sans-fil très concurrentielle.

Kenneth Engelhart, (vice-président principal, Réglementation, Rogers Communications Inc., Comité, *Témoignages*, 3^e session, 40^e législature, 15 avril 2010, 0935.

Un bref aperçu des comparaisons de prix à l'échelle internationale semblerait étayer cette affirmation. Des études de l'UIT et de l'OCDE renferment des comparaisons de prix totalement différentes pour certains indicateurs, en particulier le segment de la large bande. Par exemple, dans l'étude de l'UIT³⁷, le Canada se classait au deuxième rang parmi 29 pays en 2008³⁸ pour le prix le plus bas des services à large bande. Par contre,

36 Next Generation Connectivity: A Review of Broadband Internet Transitions and Policy from Around the World, rapport final, février 2010, Berkman Centre for Internet and Society at Harvard University, p. 168, http://cyber.law.harvard.edu/sites/cyber.law.harvard.edu/files/Berkman_Center_Broadband_Final_Report_15_Feb2010.pdf.

37 En ce qui concerne la méthodologie utilisée dans l'étude de l'UIT, les problèmes de « taux de change variable » et ceux reliés au niveau du revenu ont été éliminés en exprimant les prix en pourcentages du revenu national brut par habitant.

38 Pour établir des comparaisons entre les deux études, on a tenu compte uniquement des pays étudiés par les deux organismes.

Tableau 2 — Abonnés aux services mobiles cellulaires pour 100 habitants, 2002 et 2007

Abonnés aux services mobiles cellulaires pour 100 habitants	2002		Rang en 2007
	Canada	Etats-Unis	Australie
	38,2	51,3	64,1
	62,1	87,1	102,1
	30 ^e	25 ^e	22 ^e
			6 ^e
			121
			83,5
			112,2
			14 ^e
			87,5
			121
			83,5
			112,2
			14 ^e

Source : Perspectives des communications de l'OCDE 2009.

Comme on l'a constaté durant les audiences, si le Canada tire en général de l'arrière quant à la pénétration des services mobiles cellulaires, il se trouve dans le peloton de tête au chapitre des abonnements aux services à haut débit. On constate au tableau 3 que le Canada devance en général ses pairs à ce chapitre. Cela dit, l'avance du Canada s'est amenuisée considérablement entre 2002 et 2007, et beaucoup de pays le talonnent maintenant.

Tableau 3 — Nombre d'abonnés aux services à haut débit pour 100 habitants, 2002 et 2007

Nombre d'abonnés aux services à haut débit pour 100 habitants	2002		Rang en 2007
	Canada	Etats-Unis	Australie
	12,13	6,69	1,84
	27,49	23,29	23,20
	9 ^e	15 ^e	16 ^e
			11 ^e
			25,68
			30,13
			8 ^e
			9,76
			2,31
			25,68
			30,13
			8 ^e

Source : Perspectives des communications de l'OCDE 2009.

En outre, suivant une étude publiée en février 2010 par le Berkman Centre for Internet and Society de l'Université Harvard, sur 30 pays de l'OCDE, le Canada arrive au 16^e rang sur le plan de la pénétration des services à haut débit et au 17^e sur le plan de la

Tableau 1 — Classement de certains pays dans l'étude du développement des TIC, 2002 et 2007

Indice général de développement des TIC	Composante « accès aux TIC »	Composante « utilisation des TIC »					
			2002	2007	2002	2007	2007
Canada	9 ^e	19 ^e	15 ^e	15 ^e	4 ^e	21 ^e	
Etats-Unis	11 ^e	17 ^e	16 ^e	22 ^e	10 ^e	16 ^e	
Australie	13 ^e	14 ^e	19 ^e	19 ^e	15 ^e	12 ^e	
Royaume-Uni	10 ^e	10 ^e	8 ^e	10 ^e	16 ^e	14 ^e	
Suède	1 ^{er}	1 ^{er}	1 ^{er}	1 ^{er}	3 ^e	3 ^e	

Source : *Measuring the Information Society — The ICT Development Index*, Union internationale des télécommunications, 2009.

L'étude de l'UIT brosse un tableau général de l'état de développement des technologies de l'information et de la communication dans les divers pays. Cependant, lors des audiences du Comité, la discussion a porté essentiellement sur le sans-fil. L'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) publie les *Perspectives des communications* de l'OCDE, document dans lequel elle présente des chiffres sur la pénétration du mobile cellulaire. D'après le numéro de 2009 de ce document³⁵, le Canada arrivait dernier en 2007 sur les 30 pays observés sur le plan du nombre d'abonnés aux services cellulaires pour 100 habitants. Avec 62,1 abonnés pour 100 habitants, il est juste derrière le Mexique (65,1 abonnés pour 100 habitants), mais loin derrière les Etats-Unis, l'Australie, le Royaume-Uni et la Suède, comme on le voit au tableau 2. Il importe de noter que, suivant l'étude de l'OCDE, le Canada se trouvait au 27^e rang sur le plan de la pénétration des services mobiles en 2002.

Etant donné les tarifs actuels du sans-fil, le Canada est un des pays où il y a le moins de pénétration. La pénétration du sans-fil est encore à peu près à 67 p. 100 chez les Canadiens, comparativement à 80 p. 100 ou 90 p. 100 en Europe.

Richard Paradis, président (Groupe CIC) Comité, *Témoignages*, 3^e session, 40^e législature, 30 mars 2010, 0930.

4) Proportion des ménages équipés d'un ordinateur

5) Proportion des ménages avec accès Internet au foyer;

- Utilisation des TIC (poids : 40 %)

6) Internautes pour 100 habitants

7) Abonnements d'accès fixe à Internet à large bande pour 100 habitants

8) Abonnements d'accès mobile à Internet à large bande pour 100 habitants;

- Compétences en TCI (poids : 20 %)

9) Taux d'alphabétisation des adultes

10) Taux de scolarisation brut (secondaire)

11) Taux de scolarisation brut (tertiaire).

Le Canada était pourtant au 9^e rang en 2002, ce qui veut dire qu'il a perdu 10 places dans le classement. Parmi les 40 pays en tête du classement en 2007, c'est le Canada qui a perdu le plus de terrain, mais la Chine et la Belgique viennent tout de suite derrière : elles ont perdu chacune 9 places. Il est important de noter que l'indice de développement des TIC du Canada s'est quand même amélioré entre 2002 et 2007, mais beaucoup moins que celui des autres pays. Les États-Unis sont à deux places devant le Canada, au 17^e rang, tandis que l'Australie, souvent considérée comme le « pays frère » du Canada sur le plan de la superficie et de la densité de population, devance le Canada de cinq places.

Pour ce qui est de la composante « accès » de l'indice de développement des TIC, le Canada se trouve au 15^e rang (comme en 2002), devançant l'Australie de quatre places et les États-Unis de six. Sur le plan de la composante « utilisation de TIC », le Canada est au 21^e rang, à neuf places derrière l'Australie et cinq places derrière les États-Unis. Comme il se trouvait au quatrième rang à ce chapitre en 2002, force est de conclure que cette composante est largement responsable du piètre développement des TIC au Canada entre 2002 et 2007.

Le tableau 1 résume les résultats de l'étude de l'UIT pour cinq pays. Si le Canada devançait dans l'ensemble les pays présentés au tableau 1 (à l'exception de la Suède) en 2002, en 2007, il était le plus souvent derrière.

CHAPITRE 2 — LES RESTRICTIONS RELATIVES À LA PROPRIÉTÉ ÉTRANGÈRE — LA DIMENSION ÉCONOMIQUE

Il serait sans doute inutile d'étudier la dimension économique de la suppression des exigences de propriété canadienne si le secteur des télécommunications du Canada était considéré comme un leader mondial sur le plan des prix, du niveau des services et de la pénétration de la téléphonie mobile. Or, les analystes des deux camps de la question de la propriété étrangère trouvent l'industrie canadienne des télécommunications (notamment le secteur de la téléphonie mobile) trop « satisfait d'elle-même »³³ et constatent qu'elle enregistre des marges bénéficiaires plus élevées que la « normale ». Nous examinerons donc ici certaines des particularités du marché canadien des télécommunications qui ont été invoquées par les témoins que nous avons entendus pour justifier l'abrogation des restrictions relatives à la propriété étrangère. Nous analyserons ensuite les arguments avancés par certains témoins pour expliquer en quoi l'élimination des restrictions relatives à la propriété étrangère améliorerait la situation.

A. Particularités du marché canadien des télécommunications

(i) Accès et utilisation

D'après une étude publiée en 2009 par l'Union internationale des télécommunications (UIT)³⁴, sur 154 pays, le Canada arrive au 19^e rang sur le plan du développement des TIC (données de 2007). Pour effectuer ce classement, l'UIT a conçu un indice de développement des TIC qui prend en compte les facteurs suivants :

- Accès aux TIC (poids : 40 %)

1) Lignes téléphoniques fixes pour 100 habitants

2) Abonnements de téléphonie mobile pour 100 habitants

3) Bande passante Internet internationale (bits) par internaute

33 C'est le mot qu'a employé Richard Paradis (président, Groupe CJC) quand il a comparu devant le Comité, le Comité permanent de l'industrie, des sciences et de la technologie de la Chambre des communes, *Témoignages*, 3^e session, 40^e législature, 30 mars 2010, 0915.

34 *Measuring the Information Society — The ICT Development Index, 2009*, Union internationale des télécommunications, 96 pages, <http://www.itu.int/net/pressoffice/backgrounders/general/pdf/5.pdf>.

- la forte valeur des prêts consentis par Orascom à Globalive;

- le fait qu'Orascom est la principale source d'expertise technique de Globalive;

- le fait qu'Orascom soit en mesure d'infléchir les décisions stratégiques de Globalive.

Le 10 décembre 2009, le gouverneur en conseil a pris un décret modifiant la décision du CRTC pour permettre à Globalive d'exploiter une entreprise au Canada²⁹. (Cela est possible aux termes de l'article 12 de la Loi sur les télécommunications.)

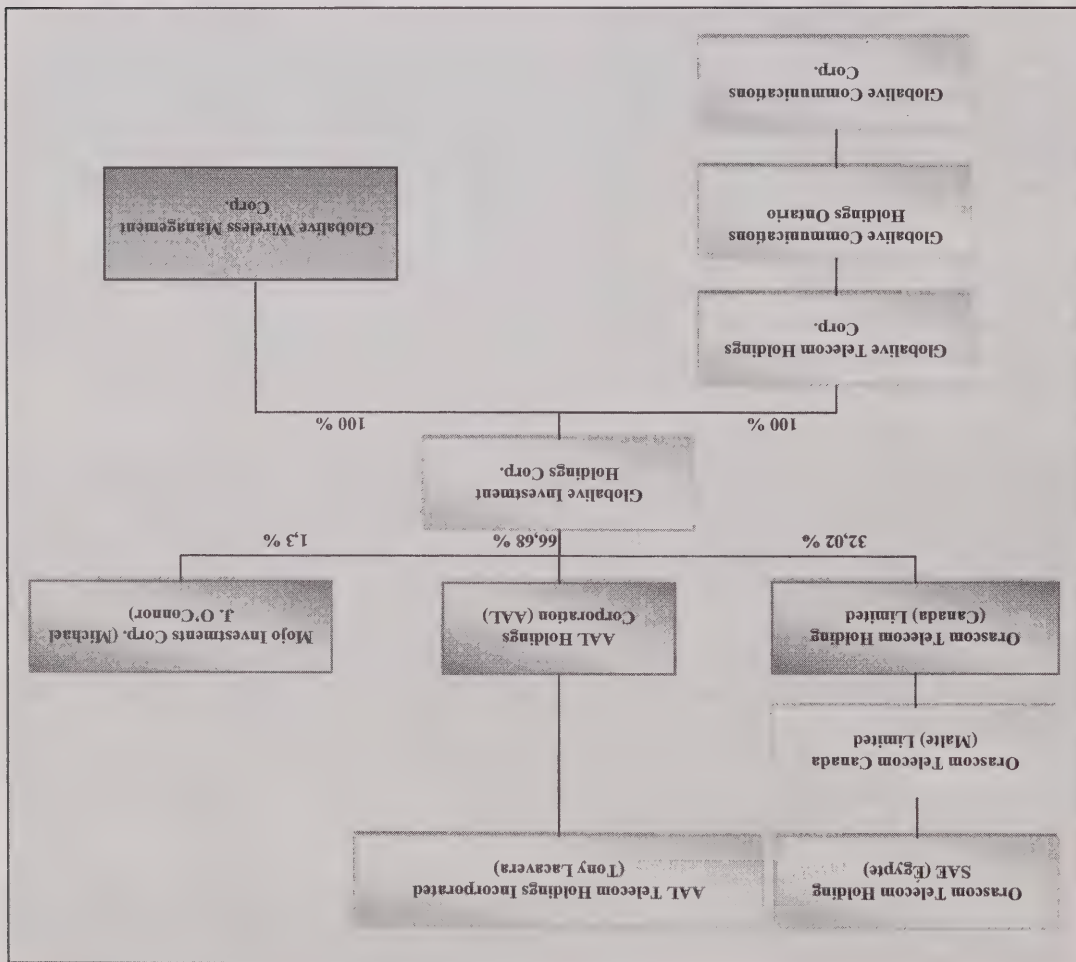
Il faut savoir que le CRTC ont déterminé que Globalive répondait aux exigences quantitatives de propriété canadienne (actions avec droit de vote). Les deux ont en outre constaté que la société satisfaisait à la règle des 80 % en ce qui concerne la composition du conseil d'administration. Les deux ont donc conclu que Globalive répondait aux exigences de propriété canadienne en droit.

C'est au sujet du contrôle de fait de Globalive que les avis du Cabinet et du CRTC divergent. Dans sa décision de 2009 dérogeant à la décision du CRTC, le Cabinet a conclu que *Globalive satisfaisait* à l'exigence de contrôle de fait aux termes des lois pertinentes et qu'elle avait donc le droit d'opérer sur les marchés canadiens. Globalive offre des services de téléphonie mobile sous la marque « Wind Mobile »³⁰.

Il importe enfin de noter que Public Mobile a déposé en Cour fédérale une demande d'examen judiciaire du décret dérogeant à la décision du CRTC sur Globalive³¹. Le p.-d.g. de Public Mobile Alek Krstajic cherche à faire clarifier la question de savoir si cette dérogation représente une modification de la loi qui conférerait à toutes les sociétés de téléphonie mobile le même accès à des capitaux étrangers³². La Cour ne s'est pas encore prononcée à ce sujet.

29	Décret C.P. 2009-2008, http://www.ic.gc.ca/eic/site/icc1.nsf/vwap/P/C2009-2008-fra.pdf/\$file/P/C2009-2008-fra.pdf .
30	En date du 10 mai 2010.
31	Cour fédérale du Canada, http://cas-n-cr-nter03.cas-sat.gc.ca/indexingQueries/infp_queries_f.php .
32	Public Mobile, http://blog.publicmobile.ca/blog/tag/federal-court-ruling/ .

Figure 1 — Structure de propriété de Globale²⁶



Source : Service d'information et de recherche parlementaires, avec des données du CRTC.

Industrie Canada avait accordé à Globale une licence temporaire, mais dans sa décision du 29 octobre 2009, le CRTC a conclu qu'Orascom, une entité étrangère, exerçait un contrôle de fait sur Globale, ce qui interdisait à cette dernière d'exploiter une entreprise de télécommunications au Canada²⁷. Parmi les facteurs cités par le CRTC dans sa décision, on peut mentionner les suivants²⁸ :

- 26 En octobre 2009, au moment de l'évaluation du CRTC.
- 27 Décision de télécom CRTC 2009-678, <http://www.crtc.gc.ca/tra/archive/2009/2009-678.htm>.
- 28 *Ibid.*

En 2008, Industrie Canada a vendu aux enchères des licences de services sans fil évolués; Globative Wirelless en a remporté 30 pour 442 millions de dollars. Globative Wirelless faisait partie de Globative Investment Holdings Corp. (GIHC), qui appartenait aux trois sociétés suivantes (voir la figure 1)²⁵:

- AAL Holdings Corporation (66,68 %);
- Orascom Telecom Holding (Canada) Limited (32,02 %);
- Mojo (1,30 %).

AAL Holdings possédait les deux tiers des actions avec droit de vote de GIHC (la société mère de Globative), mais il faut savoir que quand on combine la valeur des actions avec droit de vote et des actions sans droit de vote, Orascom (une société établie en Égypte) contrôlait 65,1 % de l'avoir propre de Globative. En outre, les conventions de prêt d'Orascom valaient environ 500 millions de dollars, ce qui faisait de cette société le principal créancier de Globative.

25 La structure d'entreprise de Globative a été modifiée entre 2008 et 2010. Les informations sur la société présentées ici reflètent la situation au moment de l'évaluation du CRTC de 2009.

Le Groupe d'étude a aussi abordé les questions de convergence, constatant qu'il devenait difficile de distinguer les télécommunications de la distribution de radiodiffusion et concluant qu'il faudrait en tenir compte lors des examens de politique ultérieurs.²³

Internet et d'autres technologies de l'information et des communications ont modifié l'environnement commercial de ces industries. Essentiellement, la convergence aidant, il est de plus en plus difficile d'établir une distinction entre les industries ou secteurs de « télécommunications » et de « radiodiffusion », surtout quand il s'agit de réseaux de livraison ou de distribution.

Pour résumer, entre 2003 et 2008, quatre rapports importants ont été publiés qui contenaient des recommandations sur les restrictions relatives à la propriété étrangère dans le secteur des télécommunications :

- deux des rapports recommandaient une démarche progressive d'élimination des restrictions;
- un rapport recommandait la suppression pure et simple des restrictions pour les entreprises de télécommunications et les entreprises de distribution de radiodiffusion;
- un rapport recommandait le maintien des restrictions.

C. Le cas de Globale

Une société souhaitant offrir des services de téléphonie mobile au Canada doit respecter, entre autres, les deux exigences réglementaires suivantes :

- elle doit remporter une licence de spectre radio par la voie des enchères administrées par Industrie Canada²⁴;
- elle doit aussi prouver qu'elle est une entreprise appartenant à des Canadiens et contrôlée par des Canadiens.

Par convention, Industrie Canada peut délivrer une licence au soumissionnaire gagnant, à la condition que l'entreprise réponde aux exigences en matière de propriété et de contrôle.

23	<i>Ibid.</i>
24	Industrie Canada est chargé d'administrer le spectre des fréquences radioélectriques et de ce fait, vend aux enchères des licences d'utilisation du spectre aux parties désireuses d'offrir des services de téléphonie mobile.

Le Groupe d'étude s'est intéressé aussi à la question de la convergence, phénomène par lequel, grâce aux progrès des technologies de l'information et des communications, les entreprises de radiodiffusion peuvent offrir la même palette de services, et a formulé l'observation suivante à ce sujet :²⁰

La convergence des marchés de télécommunications et de radiodiffusion remet en question le bien-fondé continu de conserver deux cadres distincts de politique et de réglementation, l'un se rapportant aux entreprises de télécommunications comme les compagnies de téléphone titulaires et l'autre, à leurs concurrents dans la plupart des mêmes marchés, à savoir les compagnies de télécommunications par câble.

Le Groupe d'étude s'est aussi penché sur les complications que pourrait susciter la convergence pour les entreprises qui offrent à la fois des services de télécommunications et des services de distribution de radiodiffusion, selon leur incarnation première (entreprise de télécommunications ou radiodiffuseur). Par exemple, si une entreprise de télécommunications offre également des services de distribution de radiodiffusion et si les restrictions relatives à la propriété étrangère étaient assouplies aux termes de la *Loi sur les télécommunications*, elle pourrait être dans l'impossibilité d'accepter un investissement étranger additionnel en raison des restrictions contenues dans la *Loi sur la radiodiffusion*. En conséquence, le Groupe d'étude estimait nécessaire d'apporter à la *Loi sur la radiodiffusion* des modifications équivalentes, faute de quoi on risquerait de causer du tort au secteur de la distribution de radiodiffusion²¹.

(iv) Groupe d'étude sur les politiques en matière de concurrence

Dans le Budget de 2007, le gouvernement du Canada instituait le Groupe d'étude sur les politiques en matière de concurrence pour examiner le cadre de la concurrence et de l'investissement au Canada. Le Groupe d'étude a été chargé d'analyser la *Loi sur la concurrence* et la *Loi sur l'investissement Canada*, ainsi que de revoir les restrictions relatives à l'investissement étranger dans certains secteurs. Dans son rapport, *Foncer pour gagner*²², paru en 2008, le Groupe d'étude à son tour, a lui aussi recommandé une démarche en deux phases (faisant même mention du rapport du Groupe d'étude sur le cadre réglementaire des télécommunications) pour libéraliser les restrictions relatives à la propriété étrangère, y compris une deuxième étape où l'on chercherait à abolir les restrictions concernant les entreprises de distribution de radiodiffusion après un examen du secteur de la radiodiffusion.

20	<i>Ibid.</i>
21	<i>Ibid.</i>
22	<i>Foncer pour gagner</i> , Groupe d'étude sur les politiques en matière de concurrence (2008), Liste des recommandations du Groupe d'étude, http://www.ic.gc.ca/eic/site/cpfp-gppmc.nsf/tra/h_00040.html .

Le Comité recommande que les restrictions actuelles relatives à la propriété étrangère dans le secteur de la radiodiffusion et des télécommunications soient maintenues aux niveaux actuels.

La question de la convergence est au cœur de cette recommandation. Le Comité craignait en effet que, compte tenu de la convergence croissante des secteurs des télécommunications et de la radiodiffusion, un assouplissement des règles de propriété étrangère ait des effets fâcheux sur le système canadien de radiodiffusion.¹⁶

(iiii) Groupe d'étude sur le cadre réglementaire des télécommunications

Le Groupe d'étude sur le cadre réglementaire des télécommunications a été établi en 2005 par le ministre de l'Industrie et chargé « d'étudier, pour en faire rapport, les trois domaines qui doivent continuer d'évoluer pour que l'on puisse suivre le rythme des changements rapides observés dans la technologie, la demande de consommation et la structure de marché : réglementation, accès et adoption des technologies d'information et de communication (TIC) ».¹⁷ Il a publié, en 2006, un rapport contenant ses observations et une série de recommandations. Le Groupe d'étude s'est cependant intéressé aussi à des questions qui débordaient son mandat original, mais qui concernaient d'après lui le cadre réglementaire des télécommunications. Ainsi, il a conclu que¹⁸ :

[...] la libéralisation des restrictions en matière d'investissements étrangers dans les entreprises de télécommunications canadiennes pourrait stimuler la compétitivité du secteur des télécommunications, améliorer la productivité des marchés des télécommunications canadiens et, en général, cadrer davantage avec les politiques d'ouverture du Canada qui régissent le commerce et l'investissement.

Le Groupe d'étude estimait que la meilleure manière de procéder à cette libéralisation consistait à adopter, en matière de propriété, une nouvelle réglementation souple permettant d'approuver les demandes qui procurent un avantage au Canada et de rejeter les autres. Ce nouveau système serait appliqué progressivement, en plusieurs phases, de manière à autoriser initialement les investisseurs étrangers à posséder et à exploiter au Canada des entreprises possédant moins de 10 % de leur marché. Dans une seconde phase, après examen du secteur de la radiodiffusion par le gouvernement, les restrictions relatives à la propriété étrangère seraient abolies pour toutes les entreprises de télécommunications et la politique de radiodiffusion serait modifiée.¹⁹

16	<i>Ibid.</i>
17	Groupe d'étude sur le cadre réglementaire des télécommunications — Mandat, http://www.telecomreview.ca/eic/site/tprrp-gect.nsf/tra/rx00096.html .
18	Groupe d'étude sur le cadre réglementaire des télécommunications — Rapport final, 2006, Sommaire, http://www.telecomreview.ca/eic/site/tprrp-gect.nsf/tra/rx00069.html .
19	Groupe d'étude sur le cadre réglementaire des télécommunications — Rapport final, 2006, Postface, http://www.telecomreview.ca/eic/site/tprrp-gect.nsf/tra/rx00065.html .

Plusieurs études (émanant des organes du Parlement ou de groupes nommés par le gouvernement fédéral) ont déjà été réalisées dans le secteur des télécommunications avant l'étude de Comité sur la propriété étrangère. Les rapports auxquels elles ont donné lieu contiennent de nombreuses recommandations sur le degré de propriété étrangère acceptable dans le secteur des télécommunications. On trouvera ci-après un aperçu des principales.

(i) Comité permanent de l'industrie, des sciences et de la technologie de la Chambre des communes (2003)

Dans son rapport intitulé *Ouverture sur le monde pour les communications canadiennes*, le Comité permanent de l'industrie, des sciences et de la technologie de la Chambre des communes a recommandé que le gouvernement du Canada¹⁴ :

- exige un examen parlementaire de la Loi sur les télécommunications tous les cinq ans;
- élimine les exigences en matière de propriété canadienne dans le cas des entreprises de télécommunications et des entreprises de distribution de radiodiffusion;

- exige un examen parlementaire de la structure de l'encadrement du secteur des télécommunications et de celui de la radiodiffusion, compte tenu de la convergence technologique (réglementation, structure de deux ministères fédéraux et mandat du CRTC).

(ii) Comité du patrimoine canadien de la Chambre des communes (2003)

La même année, cependant, le Comité permanent du patrimoine canadien formulait la recommandation suivante¹⁵ :

14	<i>Ouverture sur le monde pour les communications canadiennes</i> , rapport du Comité permanent de l'industrie, des sciences et de la technologie, 2003, Liste des recommandations, http://www2.parl.gc.ca/HousePublications/Publication.aspx?DocId=1032302&Mode=1&Parl=37&Ses=2&Langage=F . (Le rapport contient deux options dissidentes.)
15	<i>Notre souveraineté culturelle — Le deuxième siècle de la radiodiffusion canadienne</i> , rapport du Comité permanent du patrimoine canadien de la Chambre des communes, annexe 1, Liste des recommandations, http://www2.parl.gc.ca/HousePublications/Publication.aspx?DocId=1032284&Mode=1&Parl=37&Ses=2&Langage=F . (Le rapport contient une opinion dissidente et une opinion complémentaire.)

Ainsi, pour déterminer si une société est canadienne aux termes de ces lois, il faut poser la question du contrôle de fait, laquelle est controversée puisqu'elle est sujette à interprétation. Industrie Canada, responsable de la gestion du spectre des radiofréquences, estime que l'évaluation du contrôle de fait est une question « complexe ». En outre, certaines décisions du gouvernement fédéral dans le secteur des transports entrent en ligne de compte dans la question du contrôle de fait, notamment une décision de 1993 de l'Office des transports du Canada qui précise :¹⁰

Il n'existe pas une définition de ce que constitue le contrôle de fait, mais, en général, il s'agit du pouvoir ou de la capacité, exercé ou non, de décider de l'orientation du processus décisionnel d'une entreprise sur ses activités.

Par contre, le président du CRTC, Konrad von Finckenstein, est d'avis que :¹¹

Le « contrôle de fait » est un concept bien établi par la loi et par une vaste jurisprudence. L'affaire qui a fait date en la matière mettait en jeu Canadian Pacific Airlines.

(iiii) Le projet de loi C-9 et les plateaux de propriété étrangère qui s'appliquent aux entreprises de communications par satellite

Dans le *discours du Trône* de 2010, le gouvernement du Canada a annoncé qu'il « ouvrira davantage le Canada au capital de risque et à l'investissement étranger dans les secteurs clés, notamment ceux des satellites et des télécommunications, donnant ainsi aux entreprises canadiennes un accès aux fonds et à l'expertise dont elles ont besoin¹² ». Dans le projet de loi C-9 (*Loi sur l'emploi et la croissance économique*, 2010), le gouvernement se propose de modifier la *Loi sur les télécommunications* pour supprimer les restrictions quant à la propriété étrangère visant les fournisseurs de services de communications par satellite¹³. Si le projet de loi est adopté, la Loi autorisera une société à offrir des services de communications par satellite au Canada, qu'elle soit ou non la propriété de Canadiens ou sous contrôle canadien.

9	Industrie Canada, http://www.ic.gc.ca/eic/site/smt-gst.nsf/tra/sf01773.htm#il .
10	Office des transports du Canada, décision n° 297-A-1993, http://www.ic.gc.ca/eic/site/smt-gst.nsf/tra/sf05412.htm#note15 .
11	Konrad von Finckenstein, Comité permanent de l'industrie, des sciences et de la technologie de la Chambre des communes, 13 avril 2010, http://www2.parl.gc.ca/HousePublications/Publication.aspx?DocId=4420379&Language=E&Mode=1&Parl=40&Ses=3 .
12	<i>Discours du Trône</i> , 2010, http://www.speech.gc.ca/tra/media.asp?id=1388 .
13	Projet de loi C-9, <i>Loi sur l'emploi et la croissance économique</i> , première lecture, partie 23, http://www2.parl.gc.ca/content/hoc/Bills/403/Government/C-9/C-9_1/C-9_1.PDF .

propriété canadienne pour une société de portefeuille⁴. Par conséquent, compte tenu de toutes les dispositions précitées, le maximum autorisé de propriété étrangère des actions avec droit de vote (directement et indirectement par le biais d'une société de portefeuille) d'une entreprise de télécommunications canadienne s'élève à 46%⁵.

Par ailleurs, l'article 10 du Règlement sur la radiocommunication (pris en vertu de la Loi sur la radiocommunication) reprend les dispositions de la Loi sur les télécommunications pour déterminer les exigences de propriété canadienne — importantes dans le cas des exploitants de sociétés de télécommunications sans fil, qui doivent se procurer une licence radio pour offrir des services sans fil (téléphonie mobile, etc.)⁶.

Le secteur canadien de la radiodiffusion est assujéti aux mêmes restrictions, en matière de propriété étrangère, que le secteur des télécommunications. Cette situation est imputable à une directive du Cabinet de 1997 qui visait à harmoniser les réglementations des deux secteurs à ce sujet. En fait, les restrictions qui frappent les radiodiffuseurs planifient aussi le degré de propriété étrangère à 20 % des actions avec droit de vote et 33,33 % d'une société de portefeuille⁷.

L'administration et l'application de ces exigences relèvent du CRTC, une organisation indépendante qui fait rapport au Parlement par l'intermédiaire du ministre du Patrimoine canadien⁸.

(iii) Contrôle de fait

La détermination du contrôle de fait d'une entreprise exige l'analyse de la structure du capital de l'entreprise, de ses dirigeants et de ses créanciers afin de déterminer, indépendamment de la composition du conseil d'administration, de la propriété des actions et de la compétence de constitution (au Canada, le lieu de dépôt des lettres patentes), quelle entité contrôle vraiment l'entreprise et dans quelle mesure celle-ci influe sur l'orientation de l'entreprise et ses opérations courantes. Si l'évaluation révèle que la société en question n'est pas vraiment contrôlée par des intérêts canadiens, celle-ci ne peut pas être exploitée au Canada aux termes de la Loi sur les télécommunications, de la Loi sur la radiocommunication ou de la Loi sur la radiodiffusion.

4	Restrictions sur la propriété étrangère au Canada, Canada, Transports	http://www.tc.gc.ca/tra/politique/rapport-recherche-tp14500f-chapitre2-365.htm .
5	<i>Ibid.</i> Une entité étrangère peut être directement propriétaire de 20 % d'une entreprise de télécommunications et de jusqu'à 33,33 % d'une société de portefeuille, pour une valeur maximale pondérée de 46% % (20 % + [33,33 % X 80 %] = 46,66 %).	
6	Loi sur la radiocommunication, http://laws.justice.gc.ca/tra/DORS-96-484/page-2.html .	
7	Restrictions sur la propriété étrangère au Canada, Canada, Transports	http://www.tc.gc.ca/tra/politique/rapport-recherche-tp14500f-chapitre2-365.htm .
8	CRTC, http://www.crtc.gc.ca/tra/backgrnd/brochures/b29903.htm .	

CHAPITRE 1 — LES RESTRICTIONS RELATIVES À LA PROPRIÉTÉ ÉTRANGÈRE

A. Lois et règlements

(ii) Mesures législatives sur la propriété étrangère dans le secteur des télécommunications

Au Canada, les premières restrictions quant à la propriété étrangère des entreprises de télécommunications ont été adoptées en 1984 quand le ministère des Communications de l'époque a accordé la première licence de services de radio cellulaires à Rogers Cantele Inc². Le plafond de propriété étrangère retenu à l'époque était de 20 % des actions avec droit de vote.

Le gouvernement fédéral a continué à imposer ce plafond de 20 % au cas par cas dans le secteur des télécommunications, et c'est seulement avec la promulgation de la *Loi sur les télécommunications* (1993)³ que le pourcentage de propriété étrangère a été plafonné en loi pour toutes les entreprises de télécommunications. Aux termes de l'article 16 de la *Loi*, une entreprise de télécommunications voulant être admise à opérer au Canada doit être la propriété de Canadiens et sous contrôle canadien. Aux termes du paragraphe 16(3) :

- a) au moins 80 % des administrateurs de l'entreprise doivent être canadiens;
- b) au moins 80 % des actions avec droit de vote émises et en circulation doivent être la propriété effective, directe ou indirecte, de Canadiens, à l'exception de celles qui sont détenues à titre de sûreté uniquement;
- c) la société ne peut pas être par ailleurs contrôlée par des non-Canadiens.

Les alinéas a) et b) constituent l'exigence quantitative ou de droit. Quant à l'alinéa c), il constitue l'exigence du « contrôle de fait ». En outre, la *Loi* valide le Règlement sur la propriété et le contrôle des entreprises de télécommunications canadiennes (1994), lequel institue le cadre qui permet de déterminer si une entreprise peut être considérée comme canadienne et lequel fixe à 66⅔ % des actions avec droit de vote le seuil minimum de

2	Restrictions sur la propriété étrangère au Canada, Transports Canada, http://www.tc.gc.ca/tra/politique/rapport-recherche-tp14500f-chapitre2-365.htm .
3	<i>Loi sur les télécommunications</i> , http://laws.justice.gc.ca/tra/T-3.4/page-2.html .

de Globale. Les trois sections qui suivent portent sur les dimensions économiques, sociales et culturelles des restrictions. Enfin, la dernière section traite des conséquences de la convergence pour les secteurs des télécommunications et de la radiodiffusion, et expose le point de vue et les recommandations du Comité.

LES RESTRICTIONS RELATIVES À LA PROPRIÉTÉ ÉTRANGÈRE À L'ÈRE DE LA CONVERGENCE

INTRODUCTION

Depuis l'imposition de restrictions relativement au degré de propriété étrangère des entreprises de télécommunications¹ par la *Loi sur les télécommunications* de 1993, la question fait débat.

En décembre 2009, elle s'est retrouvée de nouveau au premier plan quand le gouvernement du Canada a décidé d'autoriser Globale Wireless à offrir des services de télécommunications au Canada. Cette autorisation dérogeait à une décision rendue moins de deux mois auparavant par le Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes (CRTC). La question était de savoir si la société Globale Wireless pouvait être considérée comme une société canadienne aux termes de la Loi, une condition nécessaire à l'exploitation d'une société de télécommunications au Canada. Dans ce contexte, le Comité permanent de l'industrie, des sciences et de la technologie de la Chambre des communes (ci-après le Comité) a amorcé en mars 2010 un examen des règles relatives à la propriété étrangère aux termes de la *Loi sur les télécommunications*, de la *Loi sur la radiodiffusion* et de la *Loi sur la radiocommunication*. Bien que cet examen soit motivé en partie par un cas particulier, le Comité a étudié la question d'un point de vue assez large et a consulté pour cela de nombreuses parties intéressées, soit des syndicats, des groupes d'artistes, des entreprises de télécommunications et de câblodistribution, des universitaires, des entreprises de radiodiffusion ainsi que des associations.

Le Comité a adopté, pour cette étude, une démarche différente de celle suivie par les rapports précédents sur la question, dans la mesure où il examine les répercussions des restrictions relatives à la propriété étrangère sur trois plans : les considérations économiques, la dimension sociale et les questions d'équité, et la souveraineté culturelle du Canada. Le rapport est donc structuré en conséquence. La première section explique, dans les grandes lignes, les restrictions relatives à la propriété étrangère et résume le cas

A. Réunir tous les éléments	43
B. L'amincissement de la marge entre Internet et la télévision	44
ANNEXE A : LISTE DES TÉMOINS	49
ANNEXE B : LISTE DES MÉMOIRES	53
DEMANDE DE RÉPONSE DU GOUVERNEMENT	55
OPINION COMPLÉMENTAIRE : PARTI CONSERVATEUR DU CANADA	57
OPINION COMPLÉMENTAIRE : PARTI LIBÉRAL DU CANADA	61
OPINION COMPLÉMENTAIRE : BLOC QUÉBÉCOIS	63
OPINION COMPLÉMENTAIRE : NOUVEAU PARTI DÉMOCRATIQUE	73

43	CHAPITRE 5 — DISCUSSION ET RECOMMANDATIONS
41	(iii) Réaction en chaîne sur la culture canadienne provoquée par la levée des restrictions relatives à la propriété étrangère
39	(i) Contexte de la convergence technologique et des activités commerciales
39	B. Réglementation relative à la propriété étrangère à l'ère de la convergence technologique et des activités commerciales
37	A. Restrictions relatives à la propriété étrangère des entreprises de télécommunications et arguments habituels en faveur du maintien des restrictions
37	CHAPITRE 4 — SOUVERAINETÉ CULTURELLE DU CANADA
34	(v) Concentration du marché et concurrence à long terme
33	(iv) Fossé numérique entre régions rurales et centres urbains
32	(iiii) Répercussions sur l'emploi
32	(iii) Approche graduelle
30	(i) Traitement différenciel des entreprises de télécommunications et des distributeurs de radiodiffusion
30	B. Problèmes possibles liés à la levée (complète ou partielle) des restrictions relatives à la propriété étrangère
29	A. Répercussions possibles du statu quo sur l'équité
29	CHAPITRE 3 — RESTRICTIONS RELATIVES À LA PROPRIÉTÉ ÉTRANGÈRE : DIMENSIONS SOCIALE ET DE L'ÉQUITÉ
26	(iii) Lien entre le coût du capital et les restrictions relatives à la propriété étrangère
25	(ii) Un élément décisif : le coût du capital
25	C. Au sujet de certaines caractéristiques du marché : arguments microéconomiques en faveur de la suppression des restrictions relatives à la propriété étrangère
24	B. Au sujet de certaines caractéristiques du marché : les arguments macroéconomiques en faveur de la suppression des restrictions relatives à la propriété étrangère

TABLE DES MATIÈRES

LES RESTRICTIONS RELATIVES À LA PROPRIÉTÉ ÉTRANGÈRE À L'ÈRE DE LA CONVERGENCE	1
INTRODUCTION.....	1
CHAPITRE 1 — LES RESTRICTIONS RELATIVES À LA PROPRIÉTÉ ÉTRANGÈRE	3
A. Lois et règlements	3
(i) Mesures législatives sur la propriété étrangère dans le secteur des télécommunications	3
(ii) Contrôle de fait	4
(iii) Le projet de loi C-9 et les plafonds de propriété étrangère qui s'appliquent aux entreprises de communications par satellite	5
B. Études antérieures	6
(i) Comité permanent de l'industrie, des sciences et de la technologie de la Chambre des communes (2003)	6
(ii) Comité du patrimoine canadien de la Chambre des communes (2003)	6
(iii) Groupe d'étude sur le cadre réglementaire des télécommunications	7
(iv) Groupe d'étude sur les politiques en matière de concurrence	8
C. Le cas de Globale	9
CHAPITRE 2 — LES RESTRICTIONS RELATIVES À LA PROPRIÉTÉ ÉTRANGÈRE — LA DIMENSION ÉCONOMIQUE	13
A. Particularités du marché canadien des télécommunications	13
(i) Accès et utilisation	13
(ii) Comparaisons des prix à la consommation	17
(iii) Niveau de concentration	19
(iv) Marges d'exploitation dans le secteur du sans-fil et de la distribution de radiodiffusion	20

LE COMITÉ PERMANENT DE L'INDUSTRIE, DES SCIENCES ET DE LA TECHNOLOGIE

a l'honneur de présenter son

CINQUIÈME RAPPORT

Conformément à l'alinéa 108(2) du Règlement et à la motion adoptée par le Comité le mardi 9 mars 2010, le Comité a étudié les Règlements canadiens concernant les intérêts étrangers dans le secteur des télécommunications et a convenu de faire rapport de ce qui suit :

COMITÉ PERMANENT DE L'INDUSTRIE, DES SCIENCES ET DE LA TECHNOLOGIE

PRÉSIDENT

L'hon. Michael D. Chong

VICE-PRÉSIDENTS

Anthony Rota

Robert Bouchard

MEMBRES

Brian Masse

L'hon. Dan McTeague

Dave Van Kesteren

Mike Wallace

Peter Braid

Gord Brown

Serge Cardin

Marc Garneau

Mike Lake

AUTRES DÉPUTÉS QUI ONT PARTICIPÉ

Carole Lavallée

GREFFIÈRE DU COMITÉ

Michelle A. Tittley

BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Service d'information et de recherche parlementaires

Mathieu Frigon, analyste

Dillian Theckedath, analyste

**RÈGLEMENTS CANADIENS CONCERNANT LES
INTÉRÊTS ÉTRANGERS DANS LE SECTEUR DES
TÉLÉCOMMUNICATIONS**

**Rapport du Comité permanent
de l'industrie, des sciences et de la technologie**

Le président

L'hon. Michael D. Chong, député

JUIN 2010

40^e LÉGISLATURE, 3^e SESSION

Publié en conformité de l'autorité du Président de la Chambre des communes



PERMISSION DU PRÉSIDENT

Il est permis de reproduire les délibérations de la Chambre et de ses comités, en tout ou en partie, sur n'importe quel support, pourvu que la reproduction soit exacte et qu'elle ne soit pas présentée comme version officielle. Il n'est toutefois pas permis de reproduire, de distribuer ou d'utiliser les délibérations à des fins commerciales visant la réalisation d'un profit financier. Toute reproduction ou utilisation non permise ou non formellement autorisée peut être considérée comme une violation du droit d'auteur aux termes de la *Loi sur le droit d'auteur*. Une autorisation formelle peut être obtenue sur présentation d'une demande écrite au Bureau du Président de la Chambre.

La reproduction conforme à la présente permission ne constitue pas une publication sous l'autorité de la Chambre. Le privilège absolu qui s'applique aux délibérations de la Chambre ne s'étend pas aux reproductions permises. Lorsqu'une reproduction comprend des mémoires présentés à un comité de la Chambre, il peut être nécessaire d'obtenir de leurs auteurs l'autorisation de les reproduire, conformément à la *Loi sur le droit d'auteur*.

La présente permission ne porte pas atteinte aux privilèges, pouvoirs, immunités et droits de la Chambre et de ses comités. Il est entendu que cette permission ne touche pas l'interdiction de contester ou de mettre en cause les délibérations de la Chambre devant les tribunaux ou autrement. La Chambre conserve le droit et le privilège de déclarer l'utilisateur coupable d'outrage au Parlement lorsque la reproduction ou l'utilisation n'est pas conforme à la présente permission.

On peut obtenir des copies supplémentaires en écrivant à :

Les Éditions et Services de dépôt Travaux publics et Services gouvernementaux Canada
Ottawa (Ontario) K1A 0S5

Téléphone : 613-941-5995 ou 1-800-635-7943
Télécopieur : 613-954-5779 ou 1-800-565-7757
publications@tpsgc-pwgsc.gc.ca

<http://publications.gc.ca>

Aussi disponible sur le site Web du Parlement du Canada à
l'adresse suivante : <http://www.parl.gc.ca>

40^e LÉGISLATURE, 3^e SESSION

JUIN 2010

L'hon. Michael D. Chong, député

Le président

Rapport du Comité permanent
de l'industrie, des sciences et de la technologie

RÈGLEMENTS CANADIENS CONCERNANT LES
INTÉRÊTS ÉTRANGERS DANS LE SECTEUR DES
TÉLÉCOMMUNICATIONS

CHAMBRE DES COMMUNES
CANADA

